

På sporet af lederskab og medindflydelse i fremtidens kommunestyre

Gjelstrup, Gunnar

Publication date:
2005

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Gjelstrup, G. (2005). *På sporet af lederskab og medindflydelse i fremtidens kommunestyre*. Roskilde Universitet. Research Papers / Department of Social Sciences Nr. 2

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



RESEARCH PAPERS

from the Department of Social Sciences

Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi

Research Paper no. 2/05

**På sporet af lederskab og
medindflydelse i fremtidens
kommunestyre**

Gunnar Gjelstrup

Roskilde University, Denmark

Research Paper no. 2/05

**På sporet af lederskab og
medindflydelse i fremtidens
kommunestyre**

Gunnar Gjelstrup

Roskilde University, Denmark

**Research Papers from the Department of Social Sciences,
Roskilde University, Denmark.**

Working paper series

The Department of Social Sciences is one of the largest at Roskilde University with 60 permanent scientific personnel together with several Ph.Ds, and other teaching staff. Most of the academic personnel have a background in economics, political science or sociology. It is a general goal of our department and the rest of Roskilde University to foster interdisciplinary teaching and research. The latter can be seen from the four main research lines of the department, namely:

- ❖ Welfare State and welfare society
- ❖ Public organisation and policy analysis
- ❖ Innovation and processes of change in service and industry
- ❖ Institutions, actors and institutionalisation
- ❖ Public sector economics, organisation and planning

The Research Papers from the Department of Social Sciences are edited by Associate Professor Anders Christian Hansen & Janni Villadsen.

Please note that:

The papers are on a 'work in progress' form, which means that comments and criticisms in the form of feed-back are welcomed. For this purpose, the address(es) of the author(s) is specified on the title page. Readers must also be aware that the material of the working papers might be printed later in journals or other means of scientific publication in a revised version.

© The author(s)

All rights reserved. No part of this working paper may be reprinted or reproduced or utilised in any form or by any electronic, mechanical, or other means, now known or hereafter invented, including photocopying and recording, or in any information storage or retrieval system, without permission in writing from the author(s).

ISSN 1399-1396

Abstract

Rapportens overordnede sigte er at belyse den danske strukturreforms konsekvenser. De igangværende sammenlægnings- og regionaliseringsprocesser betragtes som komplekse institutionelle forandringsprocesser, der kan forløbe forskelligt, hvilket betyder, at reformens konsekvenser ikke er givne på forhånd. Hvis reformen som konsekvens skal få et mere bæredygtigt kommunestyre i fremtiden, må politikeres, lederes, medarbejderes og borgeres handlemønstre ikke alene udvikles i et komplekst samspil, men også med tiden gå op i en højere enhed, der kendetegner særlige ”transverse processer”, hvor politikere og ledere handler på en sådan anderledes måde, at både medarbejdere og borgere oplever indflydelse og at det bliver muligt for dem at handle anderledes sammen. Rapporten bygger primært på intensiv og struktureret dialog med 128 politikere, ledere, medarbejdere og borgere. Den indeholder også afsnit, der giver overblik over de samlede reformprocesser og analyserne foretages ud fra en dynamisk analysemodel, der er udviklet specielt til studiet af sammenlægningsprocesser.

Keywords: kommunesammenlægninger, økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed, politikerroller, lederskab, medindflydelse, nærdemokrati.

Address for correspondence: gjelstrup@ruc.dk

På sporet af lederskab og medindflydelse i fremtidens kommunestyre

By Gunnar Gjelstrup, Roskilde University, Denmark

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	6
2. Metodologi	7
3. Overblik over strukturreformprocesserne	16
4. Reformprocesserne som komplekse institutionelle og diskursive magtspil.....	19
5. Udfordringer i fremtidens kommunestyre.....	22
6. Fremtidens politiske lederskab og politikerroller.....	24
7. Fremtidens ledere	26
8. Fremtidens medarbejdere	31
9. Fremtidens borgere	37
10. De næste skridt	42
11. Konklusion.....	45
Litteratur	47

1. Indledning

Et af nøgleargumenterne bag den danske strukturreform er, at det er nødvendigt "at fremtidssikre kommunestyrets bæredygtighed". Større kommuner og regioner betragtes som forudsætninger for en fremtidssikring.

Forestillingen om at bæredygtighed kan fremtidssikres gennem større kommuner og regioner er ikke et isoleret dansk fænomen. "Kommunesammenlægninger" (Municipal mergers) giver mange hits på Google med eksempler fra Europa, Canada, Australien, Afrika og Asien (www.google.com).

Spørgsmålet om den optimale størrelse på den enkelte enhed i et system med lokalt selvstyre har optaget praktikere og forskere i mere end 100 år (e.g. Stephens & Wikstrom, 2000, Mouritzen, 1999, Newton, 1982). Det er imidlertid ikke intentionen i denne rapport at bidrage yderligere til "om stort-eller-småt er godt"-kontroversen.

I rapporten lader jeg kontroversen ligge og forfølger en anderledes forskningsstrategi, der i stedet fokuserer på sammenlægningsprocesser (SP). Ambitionen er med udgangspunkt i en analysemodel, der præsenteres i næste afsnit, at vise hvordan modellen kan vise sig hensigtsmæssig i forbindelse med udforskningen af SP.

Jeg betragter sammenlægningsprocesserne fra et bestemt teoretisk perspektiv. De betragtes som komplekse institutionelle forandringsprocesser. I forlængelse heraf består en videnskabelig udfordring i at udvikle analysemodeller, der kan bruges til at få øje på tendenser i retning af særlige forandringsmønstre i relationerne mellem forskellige aktører og strukturer. (Lundquist, 1993, p 70ff). Når det handler om SP er udfordringen at forske efter forandringsmønstre i relationerne mellem politikere, ledere, medarbejdere og borgere i den foranderlige struktur, som fx kommuner eller regioner under sammenlægning udgør.

Rapporten er struktureret på denne måde: I det næste afsnit præsenteres de metodologiske og teoretiske overvejelser. De analytiske refleksioner bag udviklingen af analysemodellen baserer sig dels på dokumenter om strukturreformen og dens gennemførelse, dels på re-analyser af mere end 2500 siders interviewudskrifter med politikere, ledere, medarbejdere og borgere. Disse interviews er gennemført over en op til 10-årig periode som 25 case-studier dækkende følgende sektorer: skoler, børnehaver, ældrepleje, borgerservice og socialt arbejde (Bäck, Gjelstrup m.fl, 2005, Bogason og Gjelstrup, 2004).

I afsnit 3-5 gives først et overblik over den samlede danske strukturreform-proces på makro-plan med fokus på perioden fra sommeren 2002 til sommeren 2005. Derpå gives et bud på, hvordan de samlede reformprocesser forstås bedre som komplekse institutionelle og diskursive magtspil end som udtryk for en fagligt set rationel reform. Endelig præciseres en række udfordringer i at skabe fremtidens kommunestyre, dels at sikre fortsat drift, håndtere magtspil og skabe ledelse af overgangsperioden (indtil december 2006), dels at skabe øget økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed i praksis. Udfordringerne i at skabe øget bæredygtighed illustreres ved at screene en vision formuleret i kommunesammenlægningsprocessen på Holbæk-egnen.

I afsnit 6-9 udforskes den igangværende SP på Holbæk-egnen nærmere. Den teoretiske begrundelse for det ligger i, at institutionaliserede forandringsprocesser udfolder sig selv i specifikke kontekster.

Empirisk bygger disse afsnit på den nye viden, der omkring årsskiftet 2004/05 blev skabt i et samarbejde med Jernløse, Holbæk, Svinninge, Tornved og Tølløse kommuner, der er under sammenlægning til Ny Holbæk Kommune. Tak til alle der har medvirket og en særlig tak til Jens Stenbæk, Niels Elmer Hansen og Vibeke Sunesen.

Ny Holbæk Kommune får ca. 65.000 indbyggere, flere tusinde ansatte og et milliardbudget. Kommunen indgår derudover i en større kontekst i form af en relativt decentraliseret velfærdsstat, hvor politikere kontinuerligt giver bevillinger til de enkelte politik-områder, hvor der er en relativ kompleks permanent organiseret forvaltning med topledere og mellemledere på rådhuset/institutioner, og hvor kvalitet i høj grad skabes i mødet mellem den enkelte professionelle medarbejder og borgeren, fx både når det handler om ældrepleje, børnepasning, borgerservice, socialt arbejde og undervisning.

Rapportens overordnede sigte er at belyse strukturreformens konsekvenser. Reformen har i sig selv konsekvenser i kraft af, at der fx bliver betydeligt færre lokale og regionale politikere og topchefer. Desuden får flere hundrede tusinder offentligt ansatte ny fysisk arbejdsplads og nye kollegaer. Det er imidlertid et udgangspunkt for rapporten, at de væsentligste konsekvenser ikke ligger fast på forhånd. Det der kommer til at ske undervejs i gennemførelsesprocessen, kan vise sig at gøre en betydelig forskel på, hvad konsekvenserne bliver. Det kan ikke udelukkes, at det i praksis viser sig muligt at løfte de udfordringer, der ligger i at realisere fremtidens kommunestyre på en sådan måde, at det bliver bedre for borgerne. Det er tænkbart, at det lykkes at øge bæredygtigheden økonomisk, fagligt og demokratisk. Ud fra det overordnede sigte kan analysen af det konkrete case betragtes som en fremadrettet før-måling.

Rapportens problemstilling er: om den hidtidige proces omkring Ny Holbæk Kommune har skabt grundlag for udvikling af et lidt anderledes politisk og administrativt lederskab, der samtidig indebærer at medarbejderne og borgerne inddrages på nye måder? Hvis problemstillingen kan besvares bekræftende, kan der være tale særlige forandringsmønstre, nemlig transverse processer.

Begrebet transverse processer defineres i samfundsvidenskaberne således: "Institutionalised processes projecting from the base of institutional arrangements and involving the roles of politicians, managers, co-workers and users in a complex interplay" (Gjelstrup i Bäck m.fl., 2005, side 155). Transverse processer kan opstå, når politisk-administrative processer, processerne mellem ledere og medarbejdere og borgerinddragende processer spiller sammen på en sådan konstruktiv måde, at de går op i en højere enhed (Bäck m.fl., 2005, kap. 8). Dette kan fx ske, hvis ledere og medarbejdere fornemmer, at politikere har betydning uden de direkte styrer eller fysisk er til stede, og når borgere oplever, at medarbejderne er der for at løse deres problemer og ikke bare administrere. I konklusionen vender jeg tilbage til spørgsmålet om, der kan ses tegn på transverse processer i forbindelse med Ny Holbæk Kommune.

2. Metodologi

Dette afsnit består af fire dele. Først en detaljeret redegørelse for hvordan den nye viden, der præsenteres i rapporten, er blevet skabt. Derpå reflekteres over forløbet dels som forskningsproces, dels som forskningsstrategi. I det sidste

afsnit forankres rapporten teoretisk i dele af den politologiske forvaltningsforskning og der udfoldes en analysemodel. I afsnit 6-9 vil yderligere teorielementer blive præsenteret (herunder begrebsliggørelser af politikerroller, lederskab, medindflydelse og dialogformer mellem kommune og lokalsamfund).

Forløbets indhold

Rapporten bygger primært på i alt 21 timers intensiv og struktureret dialog med i alt 128 politikere, ledere, medarbejdere og borgere samt ca. 110 siders skriftlige oplæg forfattet af politikere, ledere og borgere. Desuden bygger rapporten på referater af møder mellem politikere, ledere, medarbejdere og borgere, i alt et materiale på over 1000 sider. Endelig bygger rapporten på dokumenter om strukturreformen og dens gennemførelse, herunder strukturkommissionens betænkning, regeringens første udspil (april 2004), aftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti (juni 2004), udmøntningsplanerne samt lovforslag med ændringer.

Den strukturerede og intensive dialog blev organiseret som følgende fire pilotprojekter med hvert sit særlige forløb i perioden november 2004 til februar 2005:

- Fremtidens politiske lederskab
- Fremtidens politisk-administrative lederskab
- Fremtidens dialogformer mellem ledelses- og medarbejderrepræsentanter, herunder fremtidens medarbejderindflydelse
- Fremtidens dialogformer mellem lokalsamfund og kommune

Formålet med pilotprojektet om *fremtidens politiske lederskab* var at tage det første skridt på vej mod at formulere politikerroller i den nye Holbæk kommune. Byrådene i de fem kommuner har besluttet, at en del af den politiske sammenlægningsproces skal bestå i fælles kommunalbestyrelsesmøder for de nuværende 77 kommunalpolitikere. Pilotprojektet har været knyttet til to af de fælles kommunalbestyrelsesmøder. Det første blev afholdt 24. november 2004 på Holbæk Seminarium og det andet 26. januar 2005 på Kundby Skole. Projektet tog udgangspunkt i visionen for den nye kommune og spørgsmålet: hvilke politikerroller der skal til for at realisere visionen? På det første møde blev der bl.a. givet et overblik over de igangværende kommunesammenlægningsprocesser (jf. afsnit 3) og udvalgte dele af den eksisterende viden om politikerroller (jf. afsnit 6). Derudover var der en drøftelse i grupper på tværs af kommuner og partier. Hensigten var bl.a. at drøftelsen mundede ud i en række spørgsmål, der kunne være til gensidig inspiration. Hver gruppe havde en referent, der afleverede et referat med spørgsmål, der efterfølgende blev rundsendt til alle. Derpå fulgte en skriveproces, hvor de partipolitiske grupper i hver kommune fik mulighed for at skrive to siders oplæg om deres syn på fremtidens politikerroller. De skriftlige oplæg (i alt ca. 40 sider) blev udsendt til alle inden det andet møde. På dette møde blev der givet et overblik over oplæggene og formuleret spørgsmål, der krævede nærmere drøftelse. Disse spørgsmål blev diskuteret i grupper på tværs af kommuner og partier, og processen blev afsluttet med, at partigrupperne fik lejlighed til at justere oplæg på baggrund af drøftelserne. En sammenfatning af oplæg og drøftelser følger i afsnit 6.

Formålet med pilotprojektet om *fremtidens politisk-administrative lederskab* var at bidrage til udviklingen af fremtidens lederskab i den nye Holbæk kommune

Målgruppen for projektet var en repræsentant fra hver af de fem kommuner for følgende ledergrupper: centrale ledere, mellemledere, institutionsledere og ledere på områder, hvor fem enheder forventes at blive til én, dvs. i alt 20 ledere. Lederne blev udvalgt af kommunerne efter det kriterium, at hun/han skulle kunne fungere som en 'ambassadør' for processen, dvs. både have forståelse for processen indadtil i forhold til politisk og administrativ styregruppe og forståelse for processen udadtil i forhold til alle ledere og medarbejdere. Projektet tog udgangspunkt i visionen for den nye kommune og spørgsmålet: hvilket politisk-administrativt lederskab, der skal til for at realisere visionen? Pilotprojektet knyttede desuden an til en fælles lederkonference, der var afholdt for alle ca. 200 ledere primo november 2004 og referater af drøftelserne. Det bestod i to møder (17. december 2004 og 17. januar 2005) og en skriveproces. På det første møde blev der bl.a. givet et overblik over de igangværende kommunesammenlægningsprocesser og udvalgte dele af den eksisterende viden om offentlig ledelse (jf. afsnit 7). Derudover var der en gruppedrøftelse på tværs af kommuner, hvor lederne var opdelt i de nævnte fire ledergrupper. Hensigten med gruppedrøftelsen var at formulere en række spørgsmål, der kunne være til gensidig inspiration. Hver gruppe havde en referent, der afleverede et referat med spørgsmål, der efterfølgende blev rundsendt til alle. Derpå fulgte en skriveproces, hvor hver leder fik mulighed for at skrive to siders oplæg om deres syn på fremtidens lederskab. De skriftlige oplæg (i alt ca. 40 sider) blev udsendt til alle inden det andet møde. På dette møde blev der givet et overblik over de skriftlige oplæg og formuleret spørgsmål, der krævede nærmere drøftelse. Disse spørgsmål blev diskuteret i de fire ledergrupper på tværs af kommuner, og processen blev afsluttet med, at den enkelte leder fik lejlighed til at justere sit oplæg på baggrund af drøftelserne. En sammenfatning af oplæg og drøftelser følger i afsnit 7.

Pilotprojektet om *fremtidens dialogformer mellem ledelses- og medarbejderrepræsentanter og fremtidens medindflydelse* havde som målgruppe de 13 medarbejderrepræsentanter i det tværkommunale hovedudvalg. Pilotprojektet tog udgangspunkt i visionen for den nye kommune og spørgsmålet: hvilke dialogformer og hvilken medindflydelse skal der til for at realisere visionen? Formålet var at bidrage til udviklingen af fremtidens dialogformer og medarbejderindflydelse i den nye Holbæk kommune. Projektet bestod af to møder på 3 timer hver (afholdt 13. december 2004 og 21. januar 2005). På det første møde blev der bl.a. givet et overblik over de igangværende kommunesammenlægningsprocesser og udvalgte dele af den eksisterende viden om dialog mellem ledelses- og medarbejderrepræsentanter og medarbejderindflydelse (jf. afsnit 8). Derudover var der en åben dialog blandt deltagerne herom. Efter mødet blev der udarbejdet et journalistisk referat med udvalgte citater, og det blev udsendt til alle inden anden del af projektet. På det andet møde blev referatet fremlagt og kommenteret. I forlængelse deraf var der en fornyet åben drøftelse. På baggrund heraf blev der udarbejdet et notat med en beskrivelse af processen samt en revideret udgave af referatet fra det første møde og drøftelserne på det andet møde. Mødedeltagerne fik lejlighed til at kommentere et udkast til notat inden færdiggørelsen. Det færdige notat udgør i redigeret form det følgende afsnit 8.

Formålet med pilotprojektet om *fremtidens dialogformer mellem lokalsamfund og kommune* var at bidrage til konkretiseringen af visionen for kommunesammenlægningen i de 18 lokalsamfund. Pilotprojektet forløb i tilknytning til det såkaldte "Projekt 1 Visionsplan". Målgruppen for projektet var ildsjæle, borgere og brugere i hver af den nye Holbæk kommunes 18 lokalsamfund. Der deltog 1 fra hvert lokalsamfund i processen. Pilotprojektet tog udgangspunkt i visionen for den nye kommune og spørgsmålet: hvilke

dialogformer mellem lokalsamfund og kommune skal der til for at realisere visionen? Pilotprojektet forløb i februar 2005, og det bestod i et møde (afholdt 22. februar 2005) og en forudgående skriveproces. Til mødet havde hver af deltagerne skrevet et oplæg, der beskrev processen hidtil i det pågældende lokalsamfund, herunder fx hvad der har været godt, hvad der kunne have været bedre samt hvilke forventninger og udfordringer, der er til det videre forløb. De skriftlige oplæg (i alt ca. 30 sider) blev udsendt til alle inden mødet. På mødet blev der givet et overblik over de skriftlige oplæg og formuleret spørgsmål, der krævede nærmere drøftelse. Disse spørgsmål blev diskuteret af ildsjælene to og to. Besvarelserne blev opsummeret i plenum. En sammenfatning af oplæg og drøftelser følger i afsnit 9.

Refleksion over forløbet som forskningsproces

I udgangspunktet var der tale om et forskningsbaseret udviklingsforløb, hvor et væsentligt formål var at bidrage konstruktivt til sammenlægningsprocessen. Som udviklingsforløb var der tale om et 4. generationsforløb, der hverken havde til hensigt at formidle paratviden (ud fra en 1. generations ”karfylder-pædagogik”) eller at sælge bestemte koncepter (ud fra en 2. generations ”vækkelsesprædikant-pædagogik”) begge baseret på en såkaldt ”mangelmodel”, hvor politik, ledelse samt medarbejder- og borgerengagement reduceres til en færdighed (Borum, 2002). Det var også hensigten at nå videre end det, der almindeligvis i dag ligger i 3. generations-udviklingsforløb med dets kombinerede fokus på forskellige teorier om politik, ledelse samt medarbejder- og borgerinddragelse, personlige og organisatoriske udviklingsprojekter, til at forsøge at håndtere de udfordringer, der består i forskellighederne og foranderligheden i praktisk politik, styring, ledelse, lederskab samt inddragelse af medarbejdere og borgere, hvilket i de fleste forløb skaber problemer med usamtidighed deltagerne imellem og mellem deltagere og det planlagte program. Ovenstående gennemgang af de fire pilotprojekter beskriver i detaljer, hvordan denne udfordring i praksis blev håndteret.

Det er generelt karakteristisk for udviklingsforløb, der går tæt på, at de gennemføres ud fra en forudsætning om fortrolighed, og at det, der fortælles, ikke kommer til andres kendskab end deltagerne. Imidlertid var det fra starten en del af disse forløb (og i øvrigt var åbenhed en udtrykt fælles værdi for sammenlægningsprocesserne), at de skulle dokumenteres i skriftlig form med henblik på, at en bredere kreds kunne få adgang til resultaterne af refleksionerne. Baggrunden for dette var en formodning om, at der muligvis ville opstå ny viden, som andre ledere, praktikere og politikere ville finde relevant og interessant. Dokumentation og offentliggørelsen af forløbets resultater er så overskridende i forhold til gængse forskningsbaserede udviklingsforløb, at det forekommer nærliggende at diskutere det i termer af ’et udviklende forskningsprojekt’.

Parallelt med ovennævnte udvikling i tilgangen til udviklingsforløb har der været en lignende udvikling i mulige tilgange til den bredere samfundsvidenskabelige forskning. Én af de aktuelle diskussioner handler om både at komme udover en alt for traditionel og fra de samfundsmæssige processer isoleret ”elfenbensforskning” og at undgå en for ensidig politisk normativ aktionsforskning, der for tiden typisk ville blive udstyret med prædikatet ”smagsdommeri” og derpå afskrevet som forudsigelig og uinteressant. En sådan ny og anderledes form for forskning er udstyret med flere betegnelser, bl.a. ”modus 2 forskning”, der er karakteriseret ved, at viden betragtes som en kapacitet, der kan udvikles i den, der i forvejen ved noget (f.eks. politikere, ledere, medarbejdere og borgere) og at viden skabes decentralt

i konteksten involverende mange (Morgan, 1993, Gibbons et al, 1994, Nowotny et al, 2001). Det første aspekt kan (med inspiration fra Bateson) udtrykkes på den måde, at ”når jeg har skrevet, hvad jeg tænker, så kan jeg tænke over det, jeg har skrevet”.

Et muligt udgangspunkt for en sådan forskning består i en formodning om, at den kompetente praktiker sædvanligvis ved mere end han eller hun umiddelbart kan sætte ord på, men at det er muligt at få denne viden frem, hvis der organiseres særlige refleksive processer (fx Schön, 1983). I denne forstand bliver dokumentationen for forløbet også til en særlig form for forskning måske især i den udstrækning, at andre end deltagerne i forløbet finder den viden, der blev italesat og dokumenteres bl.a. i denne rapport for relevant og interessant. Nogle samfundsforskere binder tråde tilbage til Aristoteles, der anvendte begrebet *phronesis* for en sådan kundskabsform (se f.eks. Lundquist, 1998).

Forskningsstrategisk refleksion

Ud fra en mere overordnet erkendelsesmæssig og forskningsstrategisk synsvinkel er der tale om *en kontekstafhængig forskningsstrategi, hvor forskeren tilstræber systematisk at skabe rammer om en proces, hvor det er hensigten at praktikere når frem til praktisk vished om, hvordan deres handlemønstre kan udvikles*. Den viden der kan skabes gennem en sådan strategi er (som nævnt) sammenlignelig med de former for viden, der frembringes gennem nyere former for forskning, der kan være udstyret med forskellige betegnelser, fx følgeforskning, dialogforskning eller ”modus 2 forskning” (jf. bl.a. Gibbons 1994 og Nowotny 2001).

Tre elementer er centrale i en sådan forskningsstrategi: (1) kontekstafhængighed, (2) hvordan praktisk vished opnås og (3) forskerens systematik. Det har den konsekvens, at strategien er kontekstafhængig, at det præcise indhold i den konkrete proces varierer fra kontekst til kontekst. Spørgsmålet om ”hvordan praktisk vished opnås?” er helt centralt, og besvarelsen af det kan opdeles i tre underspørgsmål: hvad er meningen med udforskningen, hvad er vurderingskriterierne og hvordan tænkes forskningen anvendt? Forskeren spiller en særlig rolle i produktionen af viden. Hun er hverken neutralt observerende eller på forskellige måder aktivt deltagende som i andre former for forskning. Metodisk er forskeren særligt trænet i de forskellige arbejdsopgaver, der indgår i processen. Dette indebærer typisk *systematiske refleksioner* over, hvad det indebærer at (a) skrive, (b) læse, (c) tænke, (d) lytte, (e) observere, (f) spørge og (g) sige hvad hun hører eller ser. Endelig indebærer det, at forskeren er trænet i at sige, hvordan det hun hører eller ser, falder ud i en sammenligning med forskersamfundets teorier, begreber eller empiriske viden.

I den skitserede strategi er der den yderligere pointe, at det er hensigten, at de kompetencer der ligger i forskerens særlige rolle spredes til flere i organisationen. Selve den metodologiske produktion af viden betragtes ikke som forbeholdt forskeren, men som en kapacitet, der kan udvikles i alle dem, der ved noget (Morgan 1993: app. B). Det gælder selvfølgelig forskeren, men det er også meningen, at politikere, ledere, medarbejdere eller borgere bliver klogere.

Forskningsstrategien indeholder en grundlæggende antagelse om, at det er muligt systematisk at opsamle den viden, der ligger i politikeres, lederes, medarbejderes og borgeres erfaringer. Hvis de opsamlede erfaringer derudover udveksles i udforskningsprocessen, kan opsamlingen blive kompetenceudviklende i den udstrækning, at det bliver klart for den enkelte, hvordan hun fremover kan ændre sine handlemønstre. Det er dog klart, at nogle rutiner er mere indgroede og potentielt mindre foranderlige end andre.

Kernen i forskningsstrategien er at skabe praktisk vished eller phronesis med et begreb fra Aristoteles (jf. også Lundquist 1998: 221f). Dette har to konsekvenser. For det første, at det at nå frem til phronesis er valgt som samfundsvidenskabeligt erkendelsesmæssigt ambitionsniveau. For det andet bliver det en hel central grundlæggende overvejelse at udvikle forestillingen om, hvordan praktisk vished egentlig kan tænkes at opstå.

Centralt i en sådan grundlæggende overvejelse er, at der skal mere end én person til at skabe praktisk vished, og forvisning sker over tid, dvs. det kræver en proces. Praktisk vished er både mere end intuitive fornemmelser og noget andet end endegyldige sandheder. Der er tale om forstandige tommelfingerregler og visheden kan være normativt forandringsorienteret, dvs. dreje sig om, hvad der skal til for at gøre en forskel til det bedre.

Processen frem til at visheden skabes, kan være kompliceret, og det er ikke givet, at den lykkes. Der kan i udgangspunktet være meget forskellige erfaringer, og det kan være svært at nå frem til en fælles opfattelse. I nogle tilfælde kan vanskelighederne umiddelbart virke som så store, at det at nå frem til praktisk vished om noget som helst, virker som ønsketænkning. Men uanset det - er det at gøre forsøget - præcis, hvad processen drejer sig om. Hvis omdrejningspunktet ikke er et forsøg på at nå frem til en mere fælles opfattelse, mindskes både muligheden og sandsynligheden for at nå frem til den. Det særlige ved forskningsprocessen opstår, når det lykkes at skabe praktisk vished om at gøre en forskel til det bedre.

Meningen er, at der gennem processen skabes en udveksling af erfaringer, der bliver kompetenceudviklende. Hvis det skal ske, må de systematiske retrospektive vurderinger lægge op til konstruktive udfordringer af den enkeltes og de fælles handlemønstre gennem

- at den enkelte udfordres konstruktivt på egne præmisser,
- at den enkelte udfordres konstruktivt i lyset af andres præmisser,
- at alle udfordres konstruktivt på tværs af alles præmisser og
- at alle udfordres konstruktivt set udefra

De to første opgaver kan i de fleste tilfælde varetages af en særligt trænede interne ledere eller konsulenter. De to sidste lægger op til, at særligt trænede eksterne konsulenter eller samfundsforskere deltager. Hvis erfaringerne også skal udfordres konstruktivt i lyset af forskersamfundets teorier, begreber og empiriske viden, vil det typisk kræve deltagelse af en forsker eller at særligt trænede eksterne konsulenter systematisk holder sig a jour med udviklingen i forskersamfundets viden.

I forbindelse med forløbet blev forskerrollen eksplicit formuleret som havende tre aspekter: for det første at bringe udvalgte dele af forskersamfundets viden ind, for det andet at udfordre deltagerne konstruktivt og for det tredje at bidrage til at skabe rammer om en proces, hvor der skabes ny viden i samspillet mellem forsker og deltagerne.

Den potentielle nytte af forskningsprocessen afhænger af konteksten. Nytte og vurderingskriterier behøver ikke være fastlagte på forhånd. Her er en væsentlig forskel til andre processer, hvor der typisk enten er af andre definerede deskriptive vurderingskriterier eller egne preskriptive vurderingskriterier (Vedung 1998: 193f). I den skitserede forskningsproces kan kriterierne udvikles og konkretiseres undervejs i kraft af, at der skabes rammer om en proces, hvor det sker. I givet fald er der tale om eksplorative vurderingskriterier. Dette kan

viser sig relevant, når det gælder indholdet i begrebet faglig bæredygtighed eller et begreb som reel medindflydelse (jf. afsnit 8).

Teoretiske overvejelser

Ud fra et institutionelt perspektiv er et væsentligt bidrag til forskersamfundets viden om forandringsprocesser i det offentlige, at problematisere mulighederne for rationelle og bevidste reformer styret top-down (e.g. Marsh & Olsen, 1989, Brunsson & Olsen, 1990).

Det er imidlertid vigtigt at notere sig, at det også er indlejret i et institutionelt perspektiv, at forandring i nogle tilfælde kan blive mulig. Under bestemte vilkår og i nogle kontekster kan det blive muligt at håndtere komplekse netværk, at styre komplekse territoriale dynamikker, at udvikle forandringer i komplekse mønstre af offentlige værdier og at skabe selvorganiserende processer hvor eksisterende konventioner, rutiner eller procedurer forandres, hvor nye roller vokser frem og hvor nye organiseringsformer eller måder at udvikle strategier på bliver mulige og hvor forskellige former for IT kan gøre en forskel (Kickert et al, 1997, Beck Jørgensen et al, 2002 & 2003, March & Olsen, 1989). Det er værd at bemærke, at garbage can modellen udover den velkendte anarkiske version også havde en anden, hvor det gennem en institutionaliseret proces kunne blive muligt at forandre kollektive mønstre af rutineret adfærd (Lundquist, 1992, pp. 174-176).

Kernen i det teoretiske perspektiv bag denne rapport kan opsummeres på denne måde: En SP foregår i bestemte politisk-administrative strukturer, der er skabt over tid. Nogleaktører (politikere, ledere, medarbejdere og borgere) er både skabere af og skabte af strukturer. Mulighederne for at en SP lykkes forandrer sig over tid. Forandringsprocessen udvikler sig ud fra en kompleksitet af impulser og flertydighed. Noget kommer indefra, andet udefra og undertiden forekommer selvtransformation. I nogle faser præges processen af strukturel bestemmelse, mens der i andre er mulighed for aktørers kreativitet. Strukturer konstituerer aktører, sætter grænser for tænkbare forandringer og gør forandring mulig. Aktører vælger, skaber og bruger strukturer. Forandringernes retning, mål og hastighed er til stadighed til debat og udgør et potentielt konfliktfelt. Nogle SP fører til kvalitative skift, andre viser sig at blive til mindre tilpasninger, mens andre igen forbliver i småtingsafdelingen eller løber ud i sandet. Dette syn på forandringsprocesser udtrykker en procesorienteret ontologi (Sztompka, 1993, Lundquist, 2001, Antonsen et al, 2000).

Det er endelig en del af det teoretiske grundlag for denne artikel at skabe en syntese mellem det synspunkt, at organisationer ikke er i stand til at lære (March & Olsen, 1976, s. 12ff, Lundquist, 1987, p. 87) og forfattere der betragter organisatorisk læring som central (Argyris, 1996).

I forandringsprocesser kan informationer transformeres fra en ressource og viden transformeres fra noget indlejret i organisationskulturen til at blive aktive i institutionaliserede læreprocesser. I disse processer kan der ske det, at politikeres, lederes, medarbejderes og borgeres fælles (gode eller dårlige) erfaringer institutionaliserer sig over tid. Tre typer af erfaringer kan institutionaliseres i sådanne læreprocesser:

- Erfaringer med at prioritere og udvikle politik
- Erfaringer med at organisere og fordele ressourcer
- Erfaringer med at skabe velfærdsydelser og service

Disse institutionaliserede erfaringer muliggør bestemte fremtidige forandringer i prioriteringer, organisering og servicelevering og umuliggør andre.

På dette teoretiske grundlag udvikles analysemodellen, der fremgår af figuren på næste side.

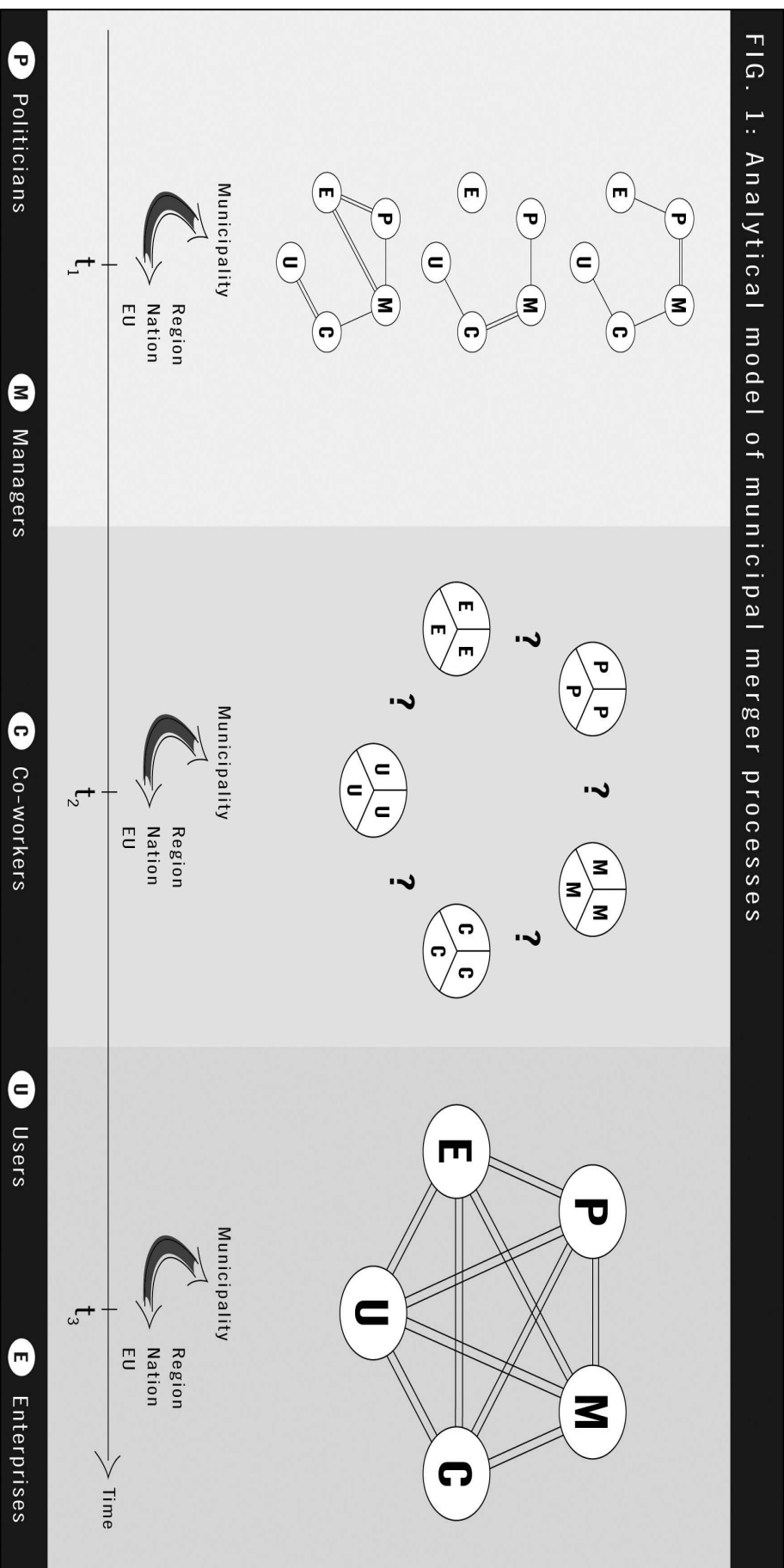
Modellen viser hvordan relationerne mellem politikere (politicians), ledere (managers), medarbejdere (co-workers) og borgere (users and private enterprises) i en SP forandrer sig over tid. I modellen vises relationerne på tre tidspunkter: tid 1, tid 2 og tid 3. Ved udforskningen af en given SP kan det vise sig hensigtsmæssigt at sekvensere processen endnu mere i lyset af de første empiriske fund (se fx Blom m.fl., 2003, side 14). I hver af de tidligere kommuner har rutinerede handlemønstre institutionaliseret sig over tid baseret på politikeres, lederes, medarbejders og borgers erfaringer i komplekse samspil.

På tid 1 viser modellen, at de tre kommuner under sammenlægning tidligere har udviklet forskellige relationer mellem politikere, ledere, medarbejdere og borgere. I den første kommune er de stærkeste relationer mellem politikere og ledere, mens de stærkeste relationer i den anden kommune er mellem ledere og medarbejdere. Det kan forventes, at den første kommune har institutionaliseret gode erfaringer med at prioritere og udvikle politik, mens den anden kan forventes at have institutionaliseret gode erfaringer med at organisere og fordele ressourcer. I den tredje kommune, hvor de stærkeste relationer er til borgere kan det forventes at der er gode erfaringer med at skabe velfærdsydelser og service.

På tid 2 viser modellen, at de tre kommuner er smeltet sammen til én. Antallet af politikere er formentlig reduceret til omkring 1/3. De fleste politikere i den nye kommune var formentlig tidligere valgt i en af de gamle kommuner, og de bringer deres erfaringer med sig. Spørgsmålet om den fremtidige organisering af ledere og medarbejdere er en af de store udfordringer i en SP, og det kan besvares på mange måder, hvor følgende to er de mest forskellige

- Hver af de tidligere forvaltninger i hver af de tidligere kommuner sammensmelttes med hinanden, fx sammensmelttes tre små skoleforvaltninger til én større skoleforvaltning.
- Den politiske sammenlægning tages som anledning til at forlade en traditionel kommunal forvaltningsstruktur og der introduceres en ny styringsfilosofi, fx ved at transformere tidligere forvaltninger til virksomheder, der indgår kontrakter med det politiske niveau (som fx på Bornholm, jf. Blom m.fl., 2003 og Christoffersen m.fl. 2003).

I udforskningen af en bestemt SP kan kombinationer af de to forventes og den anden kan også forekomme i mere eller mindre radikale udformninger, hvor en mere radikal model ville være at indføre mere privatisering. Afhængig af hvilken model der vælges, vil antallet af ledere, ledelsesniveauer og medarbejdere kunne forventes at afvige mere eller mindre fra det totale antal ledere og medarbejdere ansat i de tidligere kommuner. Uanset det kan forventes at nogle ledere og medarbejdere benytter sammenlægningen som en anledning til at lade sig pensionere eller gå på efterløn, og at nogle ledere og medarbejdere nyrekrutteres, vil det store flertal af ledere og medarbejdere komme fra en af de tidligere kommuner, og de bringer deres erfaringer med sig. Endelig bringer borgerne også deres erfaringer med sig i de nye relationer, der er ved at udvikle sig i den nye, større kommune. Spørgsmålstegnene ved tid 2 indikerer således,



at relationerne er under forandring og nye er under skabelse. På dette tidspunkt kan relationerne udvikle sig på forskellige måder.

Ved tid 3 viser modellen, at der har udviklet sig stærke relationer mellem alle, hvilket selvfølgelig er et "best-case-scenario". Imidlertid kan det blive muligt, at en sådan SP opstår gennem en institutionaliseret læreproces, som inkluderer de bedste erfaringer fra hver af de tidligere kommuner og både fra politikere, ledere, medarbejdere og borgere.

Endelig har modellen et yderligere perspektiv, der inkluderer at en given SP foregår i et samspil med styring på flere andre niveauer (multilevel governance). Dette perspektiv illustreres gennem de tre par dobbelte pile i bunden af figuren, og det indikerer, at relationerne mellem de nævnte aktører på kommune-niveauet og aktører og strukturer på andre niveauer også forandrer sig over tid. De foranderlige relationer internaliseres i de kommunale aktører, men ikke nødvendigvis på samme måde i alle SP'er. Selvom strukturreformen er baseret på de samme nationale principper og lovgivning, må det forventes at fx politikere i en given SP ser forskelligt på deres kommende rolle afhængig af hvilke andre kommuner de er under sammenlægning med.

Som nævnt i indledningen består en af udfordringerne i at øge bæredygtigheden økonomisk, fagligt og demokratisk (se også afsnit 5). Den første handler om at udvikle samspillet med erhvervslivet, forbedre produktivitet og realisere evt. stordriftsfordele. Den anden drejer sig om at udvikle faglige kernekompetencer på en sådan måde, at de lever op til borgernes forventninger om god kvalitet. Endelig handler den tredje om at udvikle klarere (og for nogle givetvis ubehagelige) prioriteringer og kunne stå fast på dem på en måde, der inkluderer borgere i en dialog, og således balancere demokratiets aggregative og integrative aspekter (March & Olsen, 1989).

3. Overblik over strukturreformprocesserne

Den enkelte kommunesammenlægningsproces indgår i de samlede strukturreformprocesser, der reducerer antallet af kommuner til ca. 1/3, omdanner amterne til fem regioner samt flytter opgaver til/fra staten og lægger op til ændringer af den statslige styring af de fremtidige kommuner og regioner. Det er både af betydning for at kunne handle hensigtsmæssigt i den enkelte kommunesammenlægningsproces i praksis og af betydning for at kunne udforske bestemte aspekter af strukturreformen, at der sideløbende er et passende fokus på og forståelse for, hvad de samlede reformprocesser egentlig handler om.

Ud fra en umiddelbar betragtning er processen gået hurtigt. Indenrigsministeren forsikrede så sent som i juni 2002 om, at regeringen ikke "pønsede" på en reform med kommunesammenlægninger og nedlæggelse af amterne (Siegumfeldt, 2002). I sensommeren blev strukturkommissionen imidlertid nedsat og inden den havde afsluttet sit arbejde, lagde regeringen sig i et nyt regeringsgrundlag fra sensommeren 2003 fast på, at der skulle komme en reform.

Strukturkommissionens betænkning kom i januar 2004. Den lagde som bekendt op til sammenlægninger af over halvdelen af kommunerne og af amterne til højst 8 regioner samt flytning af opgaver. Betænkningens analyse var relativ simpel: Kommunestyret fungerer i dag generelt godt, men der er nogle svagheder, som formodes at blive alvorligere med tiden. Behovet for ændringer

udspringer primært af et ønske om at sikre økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed på sigt.

For den der havde fulgt forløbet omkring strukturkommissionen, var der kun få overraskelser i betænkningen. Fx forestillingen om at samle ungdomsuddannelserne i staten, når næsten hele det højt specialiserede socialområde godt kunne overføres til kommunerne. Det havde været ønskeligt, at betænkningen havde indeholdt en sammenhængende argumentation for, hvorfor det ikke blev betragtet som muligt eller hensigtsmæssigt at lade kommuner varetage det samlede ansvar for ungdomsuddannelserne. Betænkningen gav regeringen et stort spillerum. Omkring amternes fremtid var der fx langt mellem en model med 8 regioner med direkte folkevalgt ledelse, skatteudskrivning og udvidede opgaver til den fuldkomne overgang fra tre til to (af de gamle) niveauer.

Ved betænkningens offentliggørelse gav Indenrigsministeren bl.a. udtryk for, at han ikke havde et færdigt forslag i skrivebordsskuffen, og at der er en grund til at et menneske har én mund og to ører. Med andre ord gav ministeren indtryk af at ville lytte til, hvad der måtte komme frem under høringsfasen frem til april 2004. På den baggrund må det betegnes som overraskende, at regeringen allerede få uger efter høringsfristens udløb fremlagde et meget omfattende udspil, der både må betegnes som løst koblet til ganske mange høringssvar og til flere af strukturkommissionens anbefalinger, især omkring nedlæggelsen af amterne, oprettelsen af fem sygehusregioner og overflytning af amternes øvrige opgaver til hhv. kommuner og staten.

I resten af foråret og forsommeren 2005 udspandt der sig en fase med politiske forhandlinger, der resulterede i at regeringen og Dansk Folkeparti indgik en aftale, hvor regionerne fik lidt flere opgaver end sygehusene, bl.a. udarbejdelse af regionale udviklingsplaner og etablering af regionale erhvervspolitiske vækstfora. Disse punkter var kommet frem under forhandlingerne med Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, der begge valgte ikke at være med i aftalen. Udover endnu flere opgaver til regionerne ønskede disse partier også en regional skatteudskrivningsret samt afklaring af økonomien i og omkring reformen.

Samlet set indebar aftalen en samtidig styrkelse af kommunerne og af staten. I sensommeren fremlagde aftalepartnerne en udmøntningsplan og sidst på 2004 fremlagde regeringen en række meget omfattende lovforslag med henblik på gennemførelse af kommunalreformen. Det var bemærkelsesværdigt, at lovforslagene på en lang række punkter rummer bemyndigelser til ministeren, at reformens centraliseringslementer trådte tydeligere frem, og at der i mængden af lovforslag ikke var en ny kommunal styrelseslov.

Sideløbende med den nationale reformproces udspandt der sig processer især på kommunalt niveau. Stadigt flere kommuner fandt sammen og processen blev selvforstærkende i den forstand, at når det var klart at nogle konstellationer var kommet på plads, gik andre grupper af kommuner for alvor i gang med sammenlægningsdrøftelserne. Det må betegnes som overraskende, at ganske mange sammenlægninger viste sig at ende med ret store kommuner og en kommunistørrelse i overkanten af og i enkelte tilfælde betydeligt over strukturkommissionens anbefalinger. Allerede ved årsskiftet 2004/2005 var situationen den, at fremtidens kommunale Danmarkskort stort set var faldet på plads.

Der tegnede sig nu en række forskellige typer af kommunesammenlægningsprocesser med noget forskellige udfordringer:

1. Købstaden der går sammen med en række landkommuner (fx omkring Holbæk, Kalundborg og Næstved)
2. Købstaden der går sammen med en enkelt landkommune (eller to) (fx omkring Roskilde, Køge og Hillerød)
3. En række overvejende landkommuner, der går sammen (fx Hvalsø, Bramsnæs og Lejre)
4. To nogenlunde lige store kommuner, der går sammen (fx Græsted-Gilleleje og Helsingør)

I de to første tilfælde består en udfordring i at skabe ligeværdighed mellem ”storebror” og de mindre søskende, mens der i den tredje type kan være en særlig udfordring omkring økonomisk bæredygtighed. Endelig er der kommuner, der fortsætter som selvstændige kommune og enkelte kunne ikke finde en anden kommune som partner. De sidste brikker faldt på plads i løbet af foråret 2005, dels efter en opmandsrunde, dels efter politiske forhandlinger om sammenlægning af Farum og Værløse kommuner.

Den hidtidige proces er forløbet forskelligt fra kommunekonstellation til kommunekonstellation i en række væsentlige henseender, bl.a.

1. hvordan blev konstellationen valgt?
2. om det er lykkedes at komme videre fra en indledende fase?
3. hvad der er indgået i efterfølgende faser?

Nogle steder har kommunerne fundet sammen uden folkeafstemninger, mens folkeafstemninger andre steder er indgået i processen. I nogle – men ikke alle - tilfælde har afstemningsresultatet understøttet den konstellation, der i forvejen ”lå i kortene”. Nogle steder er man kommet videre fra den indledende fase, bl.a. med valg af kommunenavn, byvåben og beslutning om organisering af og indhold i de efterfølgende faser. I andre tilfælde er man fortsat (medio 2005) i en indledende fase, bl.a. på grund af at konstellationen først faldt på plads sent eller at der er opstået politiske uenigheder, som det ikke er lykkedes at forløse. I givet fald får man mere travlt med at nå det hele inden 1/1 2007.

Indholdet i de efterfølgende faser er også forskelligt: nogle steder er det lykkedes relativt tidligt at formulere en vision, der kan give pejlemærker for efterfølgende projekter og arbejde i arbejdsgrupper. I andre tilfælde forløber arbejdet med at udvikle visionen sideløbende med analysearbejde i arbejdsgrupper. Endelig er man nogle steder begyndt med organisering og bemanning.

Der er også forskelle i organiseringen: Hvem og hvor mange sidder i politiske og administrative styregrupper? Er der fast formand eller skiftende mødeledere? Hvordan inddrages ledere, medarbejdere, borgere, brugere og erhvervsliv m.fl.? samt I hvilken udstrækning inddrages amtet i processen?

Den nationale reformproces blev på partipolitisk plan sat i stå i forbindelse med Folketingsvalget i februar 2005. Kommunalreformen blev stort set ikke et emne, der blev taget op i forbindelse med valgkampen. Statsministeren begrundede det bl.a. med henvisning til meningsmålinger, der viste at et flertal af befolkningen bakker op om reformen. Under partilederrunden efter valgresultatet forelå, gav statsministeren udtryk for, at valget havde indebåret en mulighed for, at vælgerne kunne tage stilling til reformen. Efter valget lagde

regeringen noget overraskende op til en genforhandling af regionernes opgaver, hvilket dels kan ses som et politisk-taktisk spil mellem regering og især Socialdemokraterne/Det Radikale Venstre, dels som udtryk for at det endnu ikke var lykkedes at skabe en fagligt set sammenhængende argumentation for det hensigtsmæssige i at overlade højt specialiserede opgaver på socialområdet til kommunerne, hvilket både amterne og interesseorganisationer på området gentagne gange har gjort opmærksom på.

Efter valget var der på nationalt plan en fase med genfremsættelse af og forhandlinger om lovforslag. Genfremsættelsen skete så hurtigt efter valget, at det tydede på, at den nationale reformproces på administrativt plan fortsatte uanset der var udskrevet valg. Forløbet blev i en vis grad præget af endnu et politisk-taktisk spil, da Socialdemokraternes nye formand havde erklæret, at det skulle være tydeligt for vælgerne, hvorfor partiet ikke indgik forlig, hvilket endte med at blive tilfældet på social- og miljøområderne. Uanset oppositionens ordførere i de afsluttende folketingsdebatter klart angav grundene til, at de ikke ønskede at indgå forlig, lykkedes det ikke at komme tilsvarende klart igennem med budskaberne i en bredere offentlighed.

På kommunalt og regionalt plan fortsætter arbejdet med at forberede gennemførelsen af reformen i praksis. Efteråret 2005 må forudses at blive gradvist stadigt mere præget af den forestående kommunale og regionale valgkamp.

Inden de nye kommuner og regioner endeligt er en realitet fra januar 2007 bliver der derudover en meget væsentlig fase med helt særlige udfordringer i kraft af dobbelte politisk-administrative systemer fra kommunal/regionsvalget i november 2005 til december 2006. Det må forudses, at det i høj grad vil påvirke startvilkårene i de nye kommuner og regioner, i hvilken udstrækning det i denne fase lykkes for den enkelte kommunkonstellation (og region) i sameksistensen med de eksisterende kommuner (og amter) gradvist at få lagt sporene, der kan føre til fremtidens kommunestyre, herunder bl.a. fremtidens politiske og administrative lederskab, medarbejderindflydelse samt dialogformer mellem det offentlige, lokalsamfund og erhvervsliv.

4. Reformprocesserne som komplekse institutionelle og diskursive magtspil

Som nævnt er det både af betydning for at kunne handle hensigtsmæssigt i den enkelte sammenlægningsproces og for udforskningen af specifikke dele af reformprocessen, at der sideløbende er et passende fokus på og forståelse for, hvad de samlede reformprocesser egentlig handler om.

Et første spørgsmål omkring strukturreformen er, om det er rimeligt at betragte sammenlægningsprocesserne som udtryk for en fagligt set rationel reform. Det er en forudsætning for, at en sådan betragtningsmåde er overbevisende, at der er en lang række klare, sammenhængene og veldokumenterede argumenter for reformens enkelte elementer, herunder at en reduktion af antallet af kommuner til knap 100 (med betydelig forskel i størrelsen), etableringen af fem regioner, opgaveflytninger fra amter til staten og kommuner samt en ændret statslig styring med stor sandsynlighed kan forventes at skabe mere økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed i fremtiden end de hidtidige kommuner og amter har været i stand til. Desværre savnes systematiske studier af hensigtsmæssigheden af kommunernes og især amternes hidtidige politisk-administrative styring og samspillene mellem det politiske, det

forvaltningsmæssige, institutionsniveauet og borgerene. Flere undersøgelser tyder dog på, at der har været forskelle med hensyn til, hvor velfungerende styringen har været (Friberg og Gjelstrup, 2003, Kjellerup og Nielsen, 2003). Uanset der nu er skrevet i tusindvis af sider i forbindelse med den kommende strukturreform, må det konstateres, at det ikke er lykkedes at skabe en sammenhængende og veldokumenteret argumentation. I forlængelse heraf er spørgsmålet, om det er en god ide at blive ved med at stræbe efter det fagligt og rationelt set optimale kommunestyre.

Alternativt kunne man vælge et andet ambitionsniveau (fx at borgerne kommer til at opleve forbedringer) og betragte de igangværende reformprocesser anderledes. Der kunne udvikles hypoteser ud fra følgende betragtningsmåde: Strukturreformen skabes af en kombination af (1) komplekse institutionelle processer nedefra startende i midten af 1980'erne, (2) en diskursivt stadigt mere offensiv stat i alliance med dele af KL og (3) klassisk "magt over" i form af et politisk flertal for amternes nedlæggelse.

De komplekse institutionelle processer nedefra kommunerne startede midt i 80'erne med en række statsligt initierede forsøgsordninger bl.a. på socialområdet, skoleområdet og omkring frikommuneforsøg (se fx Adamsen og Fisker, 1991). Fra 1990'erne kom anderledes forestillinger omkring de mest hensigtsmæssige styringsformer til i form af interne strukturændringer (sammenlægninger af politiske udvalg, af forvaltninger og decentralisering til institutionerne, se fx Sehested, 1992, 1995 og Ejersbo, 1997) samt New Public Management med en vifte af styringsredskaber inspireret af tankegange fra det private erhvervsliv, fx virksomhedsplaner, kontraktstyring, benchmarking, business process reengineering, balanced score card og mange flere (se fx Ejersbo og Greve, 2002). Endelig opstod omkring år 2000 gradvist en erkendelse af, at det mest hensigtsmæssige styringsmæssigt måske bestod i at begynde at etablere samarbejder mellem flere kommuner (jf. fx Lundtorp, 2000) eller at gå ind i egentlige kommunesammenlægningsprocesser. Ud fra denne betragtningsmåde har den nuværende reformproces været undervejs og modnet nedefra omtrent lige så længe som kommunalreformen i 1970, hvor processen begyndte i 1950'erne. Heri ligger også en mulig forklaring på, at ganske mange kommuner frivilligt og relativt hurtigt fandt sammen: der var skabt en modenhed nedefra over lang tid.

Denne alternative betragtningsmåde kan suppleres med, at der for det andet er sket skift i den måde, som både staten og KL har valgt at skrive deres argumentationsmåder eller diskurser sammen på, når det gælder det offentlige fremtid. I midten af 1990'erne blev det offentlige beskrevet på den måde, at vi i løbet af få år var gået fra tre politisk-administrative niveauer (stat-amt-kommune) til mindst fem niveauer i kraft af, at EU og institutionsniveauet var kommet til. Dette havde som konsekvens haft, at der var blevet "trængsel på midtbanen" (jf. fx Gjelstrup, 2001). I første omgang gjorde det, at staten blev trængt noget i defensiven i kraft af, at størstedelen af det offentlige driftsopgaver efter kommunalreformen i 1970 (og efterfølgende udbygninger af den) var kommet til at ligge i amter og kommuner, samtidig med at en betydelig del af den nationale lovgivningsproces var blevet gradvist mere integreret i en regelskabelse i EU-systemet. Sagen blev sat på spidsen i et debatskrift, der midt i 1990'erne spurgte – "Findes staten om 10 år?" – og gav foreløbige svar i form af mulige scenarier for statens udvikling (Palludan og Gjelstrup, 1996). Scenarierne blev siden hen videreudviklet og der blev formuleret den iagttagelse, at staten var gået i en stadigt mere kontrolleret offensiv i forhold til især de små kommuner og amterne (Gjelstrup 2001). Der var begyndt at opstå måder at argumentere på, hvor det nærmest lå i sagens natur, at tiden var løbet

fra at have små kommuner og amter. En passende løsning på trængslen på midtbanen kunne bestå i en kommunalreform med sammenlægning af kommuner og nedlæggelse af amter.

Omkring år 2000 begyndte KL også at komme med nye signaler. Hidtil havde der været en nærmest hellig alliance med Amtsrådsforeningen overfor staten: man stod sammen om at beskytte det kommunale selvstyre og angreb ikke hinanden. Imidlertid kom der pludselig en udmelding fra nogle kommuner om, at de godt kunne tænke sig at overtage gymnasierne, og KL formulerede et ret fremadrettet bud på fremtidens mulige kommunestyre i skriftet ”Kommunerne for fremtiden”, hvor der netop blev lagt op til enten flere kommunale samarbejder eller nødvendigheden af kommunesammenlægninger. I diskursernes verden opstår således en form for alliance mellem dele af KL og centraladministrationen omkring år 2000. Omkring årsskiftet 2004/2005 er der dog tegn på opbrud i alliancen efter, at det er blevet stadigt mere tydeligt, at reformen også indebærer centralisering og strammere statslig styring.

De nuværende amter har generelt ikke i tilnærmelsesvis samme udstrækning som kommunerne været en del af disse institutionelle og diskursive processer. Tværtimod forsøgte amtslige topchefer i skriftet ”Fornyelse af den offentlige sektor” at konstruere en argumentation mod relevansen af NPM-fornyelse i amterne. Der har dog gennem årene udviklet sig samarbejde på tværs af amtsgrænserne, bl.a. mellem de tre amter i den kommende region Sjælland.

Et tredje element i den alternative betragtningsmåde er knyttet til en mere klassisk form for magt i betydningen ”magt over” (Bogason og Gjelstrup, 2004). Siden folketingsvalget i 2001 opstod der en situation, hvor der kunne blive mere end 90 mandater for amternes nedlæggelse, forudsat Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti kunne få Venstre til at tilslutte sig deres længe fremsatte ønske om at få amterne nedlagt. Og det var præcis sådan en situation, der udviklede sig: Relativt pludseligt opstod et handlekraftigt Folketing, hvor et flertal stod bag en kommunalreform.

Samlet er der tale om særdeles komplekse reformprocesser, der både involverer staten, regionalisering og selvfølgelig kommunerne. I de folkevalgte regioner bliver det meget anderledes at være regionalpolitiker i fremtiden. Desuden skabes sideløbende hermed også andre regioner på beskæftigelsesområdet og omkring infrastruktur, mens der på uddannelsesområdet sker en yderligere fragmentering i kraft af det almene gymnasiums overgang til statsligt styrede selvejende institutioner. Endelig er der endnu ikke fundet løsninger på de danske regioners kobling til europæisk regionalisering, især når det gælder koblingen mellem de efterhånden mange regioner på Sjælland og Øresundsregionen, en udfordring det ikke er blevet lettere at forløse efter der i den i juni 2005 vedtagne nye planlov sker det, at de tidligere kommuner i Roskilde amt, når det gælder regionale udviklingsplaner skal knyttes til Region Hovedstaden.

I staten ændres nogle ministerområder ikke, mens andre får og endnu andre afgiver opgaver. Desuden lægges op til en anderledes og tilsyneladende desværre kun strammere statslig styring på mange områder. Endelig stilles spørgsmålet - om Folketingspolitikernes rolle burde blive anderledes? – stort set ikke.

5. Udfordringer i fremtidens kommunestyre

Der er knyttet fire betydelige udfordringer til at realisere fremtidens kommunestyre. For det første skal de nuværende kommuner og amter fortsætte med at drive ganske velfungerende kommuner og amter. Strukturkommissionens betænkning dokumenterede som nævnt, at kommunestyret (også i amterne) fungerer ganske godt. I betænkningens måde at argumentere på udspringer behovet for reform primært af et ønske om at fremtidssikre bæredygtigheden. Derudover har borgerne selvfølgelig en naturlig forventning om, at de fortsat modtager service fra det offentlige. Det er utænkeligt, at det offentlige kunne sige: ”Nu lukker vi for service i to år, mens vi gennemfører kommunalreformen.” Udfordringen med at fortsætte driften så uforstyrret og med så høj kvalitet som muligt er særlig stor for medarbejderne, der også skal afsætte tid til mødeaktiviteter i forbindelse med reformen og på det individuelle plan håndtere den utryghed og de bekymringer, der nødvendigvis vil opstå.

For det andet ligger der en udfordring i at håndtere lokale, regionale og nationale politisk-taktiske magtspil. Dele af de nationale magtspil er allerede nævnt, og de har betydning for processerne kommunalt og regionalt. Det gælder også den del af de nationale magtspil, der består i at udvælge centerbyer på de forskellige områder. Fx er det (med al respekt for de pågældende byer) tydeligt, at hverken Viborg, Vejle eller Hillerød er ”naturlige centre” i de pågældende tre regioner. Lokalt og regionalt kommer en væsentlig del af magtspillene dels til at bestå i, hvem der skal besætte de politiske og administrative nøglepositioner, dels i den geografiske lokalisering af de væsentligste funktioner. Magtspillene kan ikke undgås, men alle deltagere i processen kan se i øjnene, at de er en del af processen og tilstræbe at håndtere dem på en sådan måde, at det er muligt at komme videre, når det enkelte magtspil er overstået.

En tredje udfordring består i at skabe ledelse af overgangsperioden. Denne udfordring bliver grebet forskelligt an fra kommune-konstellation til kommune-konstellation. Det er dog ved at blive relativt udbredt med en organisering med henholdsvis politiske og administrative styregrupper, forløb for ledere og medarbejdere samt borgermøder. Nogle steder er man nået videre fra en indledende fase, hvor der er formuleret en vision, der kan danne grundlag for følgende faser. Andre steder har man valgt at arbejde med visionsudvikling sideløbende med analysearbejde i arbejdsgrupper. På dette punkt er der forskel mellem kommuner, der sammenlægges og amterne, der nedlægges, og i en meget forandret form genopstår som regioner.

Endelig består en fjerde udfordring i at fremtidssikre bæredygtigheden i praksis. Der er en oplagt risiko for, at de tre første udfordringer kan komme til at tage så meget tid, at der ikke bliver overskud til at løfte den i lyset af strukturkommissionens betænkningens analyse væsentligste udfordring, nemlig fremtidssikringen af bæredygtigheden. Den bagvedliggende ledestjerne består i, at fremtidens kommunestyre rent faktisk bliver bedre for borgerne (og undgå at det bliver dårligere eller dyrere).

Økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed

Analytisk kan der sondres mellem tre former for bæredygtighed (økonomisk, faglig og demokratisk) hver med to aspekter: et udadrettet og et indadrettet. Det udadrettede aspekt ved økonomisk bæredygtighed er knyttet til stikord som erhvervspolitik, beskæftigelse, kommuneplan og det handler om, hvad kommunen skal leve af i fremtiden. Det indadrettede aspekt er knyttet til

stikord som produktivitet, nøgletal, effektivitet og det handler om, i hvilken udstrækning der er stordriftsfordele knyttet til sammenlægningen, og i givet fald hvordan de realiseres.

Faglig bæredygtighed handler dels om de mange forskellige medarbejdergruppers faglige kernekompetencer og hvordan de kan udvikles (det indre aspekt), dels om brugernes forventninger til kvalitet (det udadrettede aspekt). Det er ikke givet, at der er sammenfald mellem, hvad der ifølge medarbejdernes professionelle viden er høj faglig kvalitet, og det som brugerne forventer og forbinder med høj kvalitet.

Demokratisk bæredygtighed handler dels om "Det store" eller aggregative demokrati, som skal kunne træffe store (måske ubehagelige) beslutninger (det indre aspekt), dels om "Det lille" eller integrative demokrati præget af dialog i det daglige politiske arbejde mellem politikere, forvaltning, institutioner, medarbejdere og borgere/brugere. Udfordringen omkring fremtidssikret demokratisk bæredygtighed består i, at den kommende kommune præges af "handlekraftig nærhed", hvor anderledes dialogformer gør det muligt for politikerne at træffe de store og for nogle givet vis ikke populære beslutninger.

En række af de nye kommune-konstellationer er for tiden i færd med at udvikle visioner. En given vision kan screenes ud fra de nævnte seks aspekter ved bæredygtighed for at få et første grundlag til at vurdere, i hvilken udstrækning den udviklede vision adresserer alt det, der må formodes at skulle til for at fremtidssikre bæredygtigheden.

Ny Holbæk Kommunes vision "Højt til loftet" kan illustrere en sådan screening. Visionens syv hovedpunkter er: mere og bedre velfærd, mere demokrati og indflydelse, bedre offentlig service, mere for skatten, større åbenhed til omverdenen, større boligudbygning og mere at leve af. Af demokratiafsnittet fremgår det bl.a. at brugerbestyrelser skal have øget kompetence, og at borgerne lokalt skal have større indflydelse i lokalsamfundet.

Set udefra med forskerøjne adresserer visionen en lang række af de aspekter, der er knyttet til at fremtidssikre bæredygtigheden. Omkring den økonomiske bæredygtighed handler afsnittet om "større åbenhed til omverdenen, det skaber også mere at leve af" i høj grad om det udadrettede aspekt. Nogle af stikordene er, at se Holbæk som en del af Nordvestsjælland og Hovedstaden, at erhvervsuddannelses- og arbejdsmarkedspolitik ses som sammenhængende. Desuden nævnes både turisme og sundhed. Afsnittet om "mere for skatten" knytter an til spørgsmål om effektivitet og stordrift. Den faglige bæredygtighed berøres i afsnittet om "mere og bedre velfærd", hvor der lægges vægt på helhed og kvalitet samt i afsnittet om "bedre service", hvor medarbejderudvikling og arbejdsmiljø nævnes. Dette lægger op til spørgsmålet om, hvordan medarbejdernes faglige kernekompetencer udvikles. Endelig er der i visionen relativt meget om demokratisk bæredygtighed i afsnittet "mere demokrati og indflydelse", hvor der både lægges op til øget kompetence til brugerbestyrelser og indflydelse til lokalsamfundene. I afsnittet "mere og bedre velfærd" lægges desuden vægt på den enkeltes indflydelse. Spørgsmålene om "De store beslutninger" og den politiske kultur i kommunalbestyrelsen berøres ikke direkte i visionen.

Samlet set rummer visionen en række bud på, hvorledes der kan skabes økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed i praksis.

- En af de grundlæggende værdier er, at tæt dialog med borgere og brugere betragtes som det vigtigste middel til at udvikle service og velfærd.
- Det er en del af visionen om bedre service, at den udvikles løbende på grundlag af viden om hvad der virker og hvad der efterspørges.
- Det er en del af visionen om mere for skatten, at kommunen skal være en attraktiv arbejdsplads med vægt på arbejdsmiljø og udviklingsmuligheder og at kvalitet skabes gennem medarbejderudvikling.

Når visionens forskellige dele betragtes som helhed, kan der opstå dilemmaer, som det bliver vigtigt at håndtere i processen, fx hvis demokratiprocessen kommer i konflikt med fagligheden, hvis en skolebestyrelse vil noget anden end kommunens vision, hvis der viser sig at være grænser for forskelligheden i praksis eller hvis medarbejderne har viden om, at det, der efterspørges, ikke virker.

6. Fremtidens politiske lederskab og politikerroller

Siden midten af 1990'erne har dele af kommuneforskningen interesseret sig for, hvilke roller politikerne spiller i praksis og hvilke roller de ud fra forskellige demokratiteoretiske betragtninger måske burde spille i højere eller mindre grad (Berg, 2000, Sørensen, 2002, Kjellerup, 2003, Bäck m.fl. 2005).

I dag vrirler det nærmest med forskellige mulige politikerroller, fx

- Helhedspolitikeren/Den gode politiker,
- Den lydhøre repræsentant/Den responsive politiker,
- Regeringspolitikeren, Oppositionspolitikeren,
- Statens forlængede arm, Partisoldaten,
- Den kompetente politiker, Den tilbagetrukne politiker
- Den suveræne kontrollant,
- Robin Hood politikeren,
- Sognerådspolitikeren, Enkeltsagspolitikeren,
- Kompromispolitikeren
- Metaguvernøren, Den professionelle politiker, Netværkspolitikeren

En af grundene til kommuneforskningens interesse for politikerroller hænger sammen med en erkendelse af, at magt i dag kan antage mangfoldige former. Selvom det fortsat er interessant og væsentligt at undersøge spillet om magtpositioner som borgmester eller udvalgsformand, er det udover ”magten over” også blevet stadig mere interessant, hvad politikerne egentlig har ”magt til”. Sideløbende har der også udviklet sig en erkendelse af, at det på den ene side er vigtigt for politikere, at vælgere stemmer på dem, og at de opnår valg eller genvalg. På den anden side kan alt, hvad kommunalpolitikere gør i en periode på fire år) ikke tilstrækkeligt overbevisende forstås og forklares, hvis politikerne alene skulle være styret af en snæver egeninteresse i magtpositioner eller stemmemaximering (Lewin, 1988). En tredje grund til interessen for politikerroller ligger i, at det forekommer som om, at politikerrollerne over tid er under forandring, bl.a. i kraft af samspillet med stadigt dygtigere embedsmænd med omfattende ledertræning og -erfaring. Undertiden beskrives

det på den måde, at politikerne er blevet embedsmænd og embedsmændene er blevet politikere: Politikerrollen har udviklet sig fra poli-tiker til poli-strator og embedsmanden fra admini-strator til admini-tiker (Gjelstrup, 2001). I forlængelse heraf kunne det betragtes som ønskeligt, at politikerne udvikler sig til en poli-stra-tiker, dvs. at den oprindelige politiker i højere grad udvikler strategisk forståelse og dermed også udvikler evnen til at indgå i samspil med meget strategisk tænkende top-embedsmænd.

I forbindelse med en kommunesammenlægningsproces kunne der skabes rammer om en dialog om fremtidens politikerroller. Den kunne bl.a. tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Er der behov for anderledes politisk lederskab og nye politikerroller?
- Hvilken rolle spiller du egentlig som politiker i dag?
- Spiller de andre politikere den samme eller andre roller?
- Er der forskel på politikerrollen mellem kommunerne?
- Er du tilfreds med din nuværende rolle som politiker?
- Gælder det også for politisk lederskab og politikerroller, at der ikke er noget, der er så godt, at det ikke kan blive bedre?
- Har du et ønske om at blive stadigt bedre som politiker over tid, at kunne mestre den enkelte rolle bedre og udvide repertoiret af roller?
- Hvad skal der til for, at det vil give mening for dig, at du handler anderledes som politiker i den nye kommune?

På sporet af fremtidens politiker

I forbindelse med sammenlægningsprocessen på Holbæk-egnen gennemførtes en sådan struktureret dialogproces. Et af elementerne i den var, at hver partigruppe i hver kommune skrev ca. 2 sider om fremtidens politiske lederskab.

Samlet set peger disse indlæg på, at der i fremtiden bliver behov for anderledes politikere. Det er ikke tilstrækkeligt, hvis visionen (jf. afsnit 5) skal realiseres, at politikerne fortsætter med at være politikere på samme måde som hidtil.

For det første skal fremtidens politiker være fleksibel. Fremtidens politiker har overblik og kan skabe balance mellem det mere overordnede, visioner for hele kommunen, målene, helheden, det strategiske på den ene side og de små ting, enkeltsagerne på den anden side. Flere er inde på, at politikerne ikke skal eller kan gå så meget i detaljer som tidligere, politikerne skal ikke sagsbehandle. I det helhedsorienterede ligger at have blik for hele kommunen, evnen til at formulere håndgribelige mål og til at prioritere.

For det andet skal fremtidens politiker både kunne lytte og give respons. Lydhørheden består i at kunne lytte til den enkelte borger, borgergruppe, brugerrepræsentanter, lokalsamfund, institutioner, forvaltning, erhvervslivet og i at skabe balance i alt det, som politikerne hører. Responsiviteten handler om at kunne skabe reel dialog, kunne oversætte, være bindeled og skabe åbenhed om processer, herunder processens præmisser.

For det tredje kan fremtidens politiker fortsat det politiske håndværk. Politikerne kan forhandle, nå frem til et kompromis, skabe konsensus og nå frem de 'fornuftige' løsninger, samtidig med at bevare troværdigheden: et ord er et ord. En forudsætning for at udøve det politiske håndværk er, at der skabes en politisk kultur præget af god kemi og tone. Den fremtidige politiske kultur skal være anderledes, men ikke helt ny. Der lægges vægt på at bevare det gode fra de tidligere kulturer.

I forbindelse med pilotprojektet for lederne var der også bud på fremtidens politikere. Lederne lagde vægt på, at fremtidens politiker havde fokus på helhed, principper og visioner samt på serviceniveauet. Lederne var desuden inde på nødvendigheden af en anderledes organisering af det politiske arbejde: fx i form af en mere projektor organiseret arbejdsform med ad hoc udvalg, der udstyres med skiftende ledere, fagpersoner og tidsrammer.

Når det gælder samspillet mellem politikere og forvaltning forventer politikerne, at administrationen bidrager med bedre dagsordener og beslutningsoplæg (med alternativer) og selvfølgelig fortsat med faglighed. Dermed giver politikerne udtryk for relativt traditionelle og beherskede forventninger til embedsmændene. I pilotprojektet med lederne kom det frem, at fremtidens topledelse også skulle være en politisk rådgiver/strateg, en del af spillet og en slags politiker.

Mange af politikerne er inde på, at det politiske arbejde må organiseres anderledes end tidligere. Måske skal der fortsat være udvalg, men i givet fald skal der også være nye udvalg og nogle af dem skal være ad hoc udvalg. Muligheden for temadrøftelser og åbne udvalgsmøder kommer også frem. Bag disse ideer ligger det forhold, at tiden til det politiske arbejde må bruges anderledes end tidligere. Flere er inde på, at det kunne være ønskeligt med forhøjede diæter og vederlag.

I naturlig forlængelse af den del af visionen, der handler om mere demokrati formuleres mange bud på den del af det politiske arbejde, der i fremtiden skal foregå i samspil med lokalsamfundene i nye former for dialog, hvor brugerbestyrelser får mere kompetence, der etableres mere eller mindre faste borgerfora og ad hoc grupper. I pilotprojektet med lokalsamfundene kom det tydeligt frem, at der er et ønske om lokale fora og mange forskellige ideer til organisering af det (jf. afsnit 9). I flere lokalsamfund ønskes en form for lokalråd med udpegede medlemmer, høringsret, og en vis kompetence, økonomi og sekretariat.

7. Fremtidens ledere

Som det er fremgået ligger der store udfordringer i at få fremtidens kommunestyre til at fungere. En hensigtsmæssig håndtering af dem kræver bl.a., at den enkelte leder udvikler sit lederskab. Det kan bl.a. ske gennem, at lederen udvikler sin åbenhed overfor andres erfaringer, evnen til at lære af dem og ved at erfaringerne udfordres konstruktivt udefra.

Dette udgangspunkt for at arbejde med udvikling af fremtidens lederskab i kommunesammenlægningsprocesser er baseret på nødvendigheden af at skabe ”4.generations offentlig lederudvikling” (Friberg og Gjelstrup, 2003). I forbindelse med pilotprojektet for lederne kom det således tydeligt frem, at mange af lederne både har megen ledertræning og ledererfaring med i bagagen.

Ud fra det vi ved om lederudvikling vil det derfor være utilstrækkeligt blot at gribe lederudviklingsopgaven an ud fra de forståelser, der lå bag de første generationer lederudvikling. I starten af 1980’erne handlede det således om at sprede viden om ledelse og siden hen kom fokus på at skabe begejstring for koncepter. Omkring 1990 stod det klart, at begge dele var utilstrækkelige og i forlængelse heraf kom tredje generations lederudviklingsprogrammer til også at indeholde både personlige og organisatoriske udviklingsprojekter. Det personlige projekt handlede især om systematisk i lederjobsituationen at arbejde med at blive bedre til at håndtere uhensigtsmæssigheder ved lederens

selverkendte svage sider og evt. uheldige konsekvenser af, at lederens stærke sider sætter sig for stærkt igennem. Det organisatoriske udviklingsprojekt handlede typisk om, at lederudviklingsprogrammet skabte rammer for, at den enkelte leder kunne arbejde systematisk med at skabe grundlag for videre udvikling af et af de mange forandringsprojekter, som offentlige ledere på det tidspunkt typisk havde ansvar for gennemførelsen af.

I dag forekommer tiden moden til at udvikle den næste generations lederudviklingsprogrammer. Et fjerde generations program tager i højere grad udgangspunkt i den enkelte leders forudgående ledertræning og –erfaring samt synliggørelse af det særlige ved konteksten for lederskabet og især af mulige forandringsdynamikker. I et fjerde generations lederudviklingsprogram er det helt centralt at arbejde med at udvikle den enkelte leders åbenhed overfor andres erfaringer, at træne evnen til at lære af dem og at udfordre erfaringerne konstruktivt udefra, bl.a. i lyset af forskersamfundets efterhånden ret omfattende viden om offentlig ledelse.

Når det gælder ledelse af ”kommunen” indeholder denne viden i hvert fald tre væsentlige områder. For det første er der væsentlig viden knyttet til erkendelsen af kommunen som hierarki på den ene side og komplekse netværk på den anden side (se fx Bogason og Gjelstrup, 2004). I hvilken udstrækning hierarki eller netværk præger ledelsesvilkårene er forskelligt fra kommune til kommune og fra politikområde til politikområde. Desuden varierer balancen mellem hierarki og netværk også over tid. Det kan både gøre sig gældende generelt og i tilknytning til forskellige faser i den enkelte beslutningsproces. Endelig er det særligt for ledelse i et land som Danmark, at medarbejdere gerne gør, hvad lederen siger, blot de får en begrundelse og i øvrigt betragter begrundelsen som fornuftig.

For det andet er der viden om betydningen af offentlige organisationskulturer, læring i offentlige organisationer samt betydningen af ”historien”. Der er således både en erkendelse af, at organisationskulturen kan være ret forskellig fra den ene kommune til den anden, uanset de geografisk ligger tæt ved hinanden, og en erkendelse af, at der kan være store forskelle mellem organisationskulturer inden for den samme kommune både mellem forvaltningerne, mellem forvaltning og institution og i den del af kulturen, der handler om normer for inddragelse af borgere og brugere. Desuden er der store forskelle på, i hvilken udstrækning en given kommune eller dele af den i praksis fungerer som en lærende organisation, uanset mange offentlige organisationer på papiret ynder at fremstille sig selv som meget lærende. Et centralt punkt i den eksisterende viden er, at det i de erfaringsskabende processer er en kritisk faktor, hvordan dårlige erfaringer håndteres: lykkes det at få dem frem og forløse dem eller forbliver de den enkeltes problem og får lov til at sætte sig? Hvis de dårlige erfaringer derudover deles af flere medarbejdere eller borgere/brugere opstår der let ”historier” i kommunen, og hvis det er tilfældet, bliver det svært for en ledelse at skabe en ny historie, fx hvis medarbejderne har vænnet sig til, at de ikke har reel medindflydelse eller hvis borgerne har vænnet sig til, at politikerne måske lytter, men ikke hører efter, hvad borgerne foreslår. Det er således udbredt herhjemme, at sådanne historier let kommer til at indgå i en særlig brokke-kultur.

Endelig er der for det tredje viden om, hvordan ledelse i det offentlige adskiller sig fra ledelse i det private i kraft af de særlige udfordringer, der er knyttet til at skabe balance i mangefacetterede offentlige værdikomplekser (Beck Jørgensen, 2003, Gjelstrup og Hüttel, 2005). Lederen i det offentlige skal medvirke til at skabe balance bl.a. mellem demokrati, retssikkerhed, effektivitet og de mange

forskellige former for faglighed. I forbindelse med kommunesammenlægningsprocesser handler det særligt om at realisere de værdier, der ligger i øget økonomisk, faglig og demokratisk bæredygtighed. De enkelte elementer i ledelsesudfordringen fremgår nedenfor:

- Økonomisk bæredygtighed
 - Effektivitet, produktivitet, sparsommelighed, billighed
 - Afkast, konkurrenceevne, risikovillighed, forretningsmæssig drift
- Demokratisk bæredygtighed
 - Helhedsorientering, interessebalancering, 'fremtidens stemme', ansvarlighed, kompromis, flertalsvilje, mindretalsbeskyttelse
 - Brugerdemokrati, borgerinddragelse, borgerens selvudvikling, dialog
 - Responsivitet, lytte til borgeren, dialog
 - Handlekraftig nærhed
- Faglig bæredygtighed
 - Professionalisme
 - Den faglige kernekompetence
 - Altruisme, moralske standarder, etisk bevidsthed, integritet, vagthund
 - Entusiasme, innovation
 - Ansattes selvudvikling, godt arbejdsmiljø
 - Retssikkerhed
 - Beskyttelse af individrettigheder, legalitet
 - Neutralitet, fair behandling, pålidelighed
 - Brugerorientering af service

Samlet set består denne ledelsesmæssige udfordring i bevidst at forsøge at præge en udvikling gennem at skabe, vælge og iscenesætte værdier aktivt (se fx Beck Jørgensen, 2003, side 249ff). Ledelsesmæssigt kan værdiforandringsprocessen bl.a. betragtes på den måde, at anderledes værdier gradvist opstår og lægger sig ved siden af eksisterende værdier, fx gennem en funktionel eller en ændret strukturel arbejdsdeling.

I forbindelse med kommunesammenlægningsprocesser forekommer det generelt centralt at videreudvikle politisk-administrativt lederskab i forlængelse af de tre nævnte erkendelser. Det kan ske ved at have blik for fire aspekter ved den enkeltes lederskab: Lederens personlige træk og foretrukne lederroller samt evnerne til forskellige former for situationsbestemt ledelse og strategisk ledelse.

I forbindelse med en bestemt kommunesammenlægningsproces kunne der skabes rammer om en struktureret dialog om fremtidens politisk-administrative lederskab. Den kunne bl.a. tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Er der behov for anderledes lederskab?
- Hvilken rolle spiller du egentlig som leder i dag?
- Spiller de andre ledere den samme eller andre roller?
- Er der forskel på lederskabet i kommunerne?
- Er du tilfreds med din nuværende rolle som leder?
- Gælder det også for lederskab og lederroller, at der ikke er noget, der er så godt, at det ikke kan blive bedre?
- Har du et ønske om at blive stadig bedre som leder over tid, at kunne mestre den enkelte rolle bedre og udvide repertoiret af roller?

- Hvad skal der til for, at det vil give mening for dig, at du handler anderledes som leder i den nye kommune?

På sporet af fremtidens politisk-administrative lederskab

I forbindelse med sammenlægningsprocessen på Holbæk-egnen gennemførtes en sådan struktureret dialogproces. Et af elementerne i den var, at 20 ledere skrev ca. 2 sider om fremtidens politisk-administrative lederskab.

Samlet set peger indlæggene på, at fremtidens lederskab bl.a. handler om at undgå at komme til at løbe endnu stærkere end i dag og i stedet finde ud af at løbe anderledes og finde genveje. Visse nuværende ledelsesopgaver må nødvendigvis nedprioriteres, og det bliver vigtigt at udvikle en rød tråd i en kommende fælles leder- og medarbejderudvikling.

Samlet set handlede drøftelserne i forbindelse med pilotprojektet om fremtidens politisk-administrative lederskab sig om følgende områder:

1. Om topledelse
2. Om decentral ledelse
3. Om samspillet lederne imellem
4. Om samspillet mellem ledere og medarbejdere
5. Om samspillet mellem ledere og politikere
6. Om samspillet mellem ledelse og borgere/brugere

Omkring fremtidens topledelse blev der lagt vægt på direktøren som politisk rådgiver/strateg, en del af spillet og en slags politiker. Derudover blev det betragtet som vigtigt, at topledelsen havde ansvar for, at der blev dannet en ny fælles kultur og fælles værdier, men samtidig blev det påpeget at værdier kun får betydning, når de praktiseres og opleves. Nogle var inde på, at nye fælles begivenheder kunne indgå som en del af at løfte denne ledelsesudfordring. Konkret var der ideer op et fælles sportsstævne, en høstfest eller en revy.

Fremtidens topledelse har også til opgave at skabe en følelse af helhed blandt alle ledere, den gør det nemt at arbejde på tværs og skaber direkte sammenhæng mellem "det vi siger og det vi gør". Dette kræver bl.a. at topledelsen evner at skabe et samspil med fagligheden, hvilket kan organiseres på flere måder. Det kom frem, at for stærke professionskulturer kan hæmme videndeling på tværs og ideer udefra. Det er topledelsens ansvar at sørge for etablering af servicecentre til betjening af lokalområder. Det kan være omkring løn, personale, jura og faglig sparring (evt. i form af faglige udviklingscentre). Endelig skaber topledelsen en ærlig og åben dialog på alle niveauer om vejen til målet: topledelsen lytter til resten af organisationen, giver respons og fører ideer frem til politikerne. Topledelsen kunne bestå af fx 5 direktører, et antal vicedirektører og sekretariater

Fremtidens decentrale ledelse føler samhørighed med kommunen og afspejler i sin ledelsespraksis tankegang og værdisæt i kommunen. Flere var inde på, at det var vigtigt at undgå en situation hvor den decentrale ledelse forfølger "institutionsegoistiske mål" og bliver til små "kongedømmer", hvor afstanden til politikere og rådhus opleves som (behagelig) stor. Den decentrale ledelse må også kunne modstå lokalt politisk pres. Ledelsen decentralt kunne udgøres af en velsammensat teamledelse med veldefinerede roller og kompetencer, men derudover kunne der være en områdeleder. Det er vigtigt at de decentrale ledere kan fokusere på ledelse og ikke på at administrere eller sagsbehandle. Der skal være administrativ kompetence til rådighed lokalt. Servicecentre/butikker kan etableres i tilknytning til skoler/daginstitutioner. De enkelte områder skal vide, hvem de kan henvende sig til centralt i kommunen.

Det bliver en vigtig opgave for den decentrale ledelse sammen med medarbejderne at medvirke til at afdække kulturforskelle og skabe ny fælles normer, værdier, kultur og sprog. Den decentrale ledelse ansporer medarbejdere og borgere til at være ideskabende og lydhøre over for tilbagemeldinger fra kommunen, og den er i stand til at vurdere, hvornår en ide ligger uden for visionen/rammerne. Ledelsen decentralt er både i stand til at håndtere medarbejdernes usikkerhed og afdække deres faglige og andre ressourcer, sikre at de bruges og finde måder at dele eksisterende viden på.

Det kom frem, at det blev betragtet som vigtigt, at der opstod synergi mellem ledere på tværs af ledelsesniveauer og kommuner. For tiden (dvs. årsskiftet 2004/2005) er der en forskel på de ledere, der gerne vil være med nu og til de mere afventende. Dialog på tværs mellem ledere kunne være med til at gøre visionen håndgribelig og skabe mere ejerskab i kraft af, at man lærer andre at kende og får lejlighed til at udveksle erfaringer. Der kunne også etableres forløb, der klædte lederne bedre på til at inddrage medarbejdere og gå ud i lokalsamfundene med henblik på at understøtte nye dialogformer med borgere og politikere.

Omkring samspillet mellem ledere og medarbejdere blev der lagt vægt på, at lederne bl.a. havde til opgave at informere ud i den yderste krog og at de skal kunne svare på, hvad kommunesammenlægningen betyder for den enkelte medarbejder, være i stand til at opfange usikkerhed og skabe tryghed. Derudover er det en opgave for lederen i samspillet med medarbejderne at skabe mening, lyst og engagement samt at oversætte, forklare og sprede ejerskab.

Lederen har også til opgave at sikre videndeling, at kompetencer udnyttes, at det bedste bliver taget med, at give mulighed for at medarbejderne udveksler erfaringer med andre, at der skabes et fælles sprog, at der drøftes faglige emner og dannes billeder af det faglige i de fem kommuner: hvor ligner vi hinanden, hvor er vi forskellige? Lederne betragter det som vigtigt at lægge ansvar og kompetence helt ud til den enkelte medarbejder. Medarbejdere, der virker blandt borgerne til hverdag, er den største ressource politikerne har til at få lokalområderne mere på banen. Medarbejderne skal møde hinanden også uden for faggrupperne og være klar over de har samme arbejdsgiver.

Dette syn på samspillet mellem ledere og medarbejdere er i samklang med, hvad der kom frem fra medarbejderside i forbindelse med pilotprojektet for medarbejderrepræsentanter (jf. afsnit 8).

Omkring samspillet mellem politikere og ledere betragter lederne det som nødvendigt med lidt anderledes politikere i fremtiden. Lederne opfatter det som ønskværdigt, at fremtidens politikere lægger mere vægt på helhed, principper, visioner og serviceniveau. Lederne er også inde på nødvendigheden af en anderledes organisering af det politiske arbejde, fx mere projektorganiseret med ad hoc udvalg, der udstyres med skiftende ledere, fagpersoner og tidsrammer. Endelig er lederne inde på, at en realisering af den del af visionen, der handler om nærdemokratisering, forudsætter, at der afgives politisk indflydelse til lokalområderne i praksis. Efter deres opfattelse opnås involvering kun ved reel indflydelse.

Omkring fremtidens lokalsamfund lægger lederne vægt på, at der bliver en ledelsesplatform dér og at selvbevidste lokalsamfund også bør have respekt for helheden i kommunen. Omkring den konkrete organisering er der flere ideer: lokalsamfundene kan fx have fælles brugerbestyrelse for institutionerne,

lokalråd/centerråd nedsat af foreninger (evt. direkte valgt) og suppleret med mindre faste netværk. Lederne lægger vægt på, at lokalsamfundene får mere spillerum og at der er fleksibilitet, så det giver mening for de lokale at være aktive. Samtidig er det vigtigt at lokalsamfundene ikke bliver for afhængige af ildsjæle og at de ikke-aktive borgere også mærker en forskel til det bedre. Det kunne fx ske ved at alle kunne ringe ned på skolen og låne aulaen i stedet for at skulle leje et dyrt lokale.

Blandt lederne er der fortalere for faste strukturerede dialogmodeller, hvor lokalsamfundene fornemmer, at kommunens politisk-administrative top tager områderne alvorligt, fordi man tror på visionen og værdien af lokale fællesskaber. Nogle af lederne sætter spørgsmålstegn ved, hvor mange borgere og brugere det kan lykkes at få med, om der vil blive givet tilstrækkelig kompetence til dem og om det lykkes at sikre de svageste. Lederne er inde på at de kunne blive en slags agenter for politikerne, et bindeled der oversætter og forklarer, synliggør rammer og er med til at sørge for udveksling af erfaringer.

8. Fremtidens medarbejdere

I forbindelse med sammenlægningsprocessen på Holbæk-egnen begyndte den strukturerede dialog mellem medarbejdere og ledere på en konference for tillidsrepræsentanter fra de fem kommuner afholdt 15. november 2004. En del af den første fokusgruppesamtale med medarbejderne tog udgangspunkt i en sammenfatning af synspunkter fra konferencen.

Omkring forløbet af *sammenlægningsprocesserne* er det for det første vigtigt, at ledelsen informerer og at medarbejderne holder sig informeret. Det kan ske på en lang række måder: både mundtligt, skriftligt og på nettet. Det kom frem, at det er et problem med elektroniske referater, især for de medarbejdere der ikke har adgang til en computer. Desuden er informationsstrømmen fra MED-systemet præget af beslutningsreferater, men i en af kommunerne har man derudover et nyhedsbrev, som fortæller hvad der er drøftet og hvilke debatter der har været oppe: *"Det er med til at øge følelsen af medindflydelse i kraft af, at man kan se, at det har været diskuteret. Det kan godt være, vi ikke har fået det igennem vi gerne ville have, men vi kan se det har været diskuteret, og at det er endt med, at man har måttet tage en anden beslutning, som man så kan være uenig i"*. For det andet er det vigtigt, at ledelsen skaber rammer for diskussioner, og at medarbejderne deltager i diskussionerne. Diskussionerne kan finde sted i mange forskellige fora: I samarbejdssystemet, i personalegrupper eller i grupper af kollegaer på den enkelte arbejdsplads centralt på rådhusene eller lokalt på institutioner samt i lokalsamfundene. Rammerne bør være sådan, at mange kan komme til orde. For det tredje er det vigtigt, at medarbejderne er åbne, interesserede og engagerede, men det er ikke realistisk at forvente alle kan være det. For det fjerde er det vigtigt, at TR klædes på, og at de faglige organisationer er med og endelig er det for det femte vigtigt, at der bliver reel medindflydelse (jf. senere).

Omkring *indholdet* er fire ting vigtige. For det første at der er det fornødne fokus på at sikre fortsat drift. Det er medarbejderne der har ansvaret for den daglige service til borgerne, og derfor er der grænser for, hvor meget tid der kan bruges på møder mm., før det går ud over driften. For det andet betragter medarbejderne det som vigtigt, at det aftalemæssige er i orden, dvs. arbejdsforhold, aftaler, OK, regler, ansættelsesforhold, normeringer mm. Derudover er det for det tredje vigtigt, at der indholdsmæssigt er fokus på at håndtere bekymringer, frustrationer, utryghed, usikkerhed og angst (jf. senere). Endelig er det for det fjerde vigtigt at være indholdsmæssigt saglig, faglig og konstruktiv (jf. senere). Det handler bl.a. om

- at tage de gode erfaringer med,
- at få gode ideer frem,
- at lære af hinanden,
- at ændre arbejdsmetoder i opgaveløsning,
- at sammenkøbe målsætninger og værdigrundlag på tværs af institutioner og kommuner (bearbejde kulturforskelle),
- at udvikle et inspirationskatalog, praksisbeskrivelser og kvalitet

Disse punkter handler i høj grad om den del af visionen (jf. tidligere), hvoraf det fremgår, at service udvikles på grundlag af viden om, hvad der virker, dvs. en kerne i fagligheden på det enkelte serviceområde. I forlængelse heraf handler det indholdsmæssigt også om at give et sagligt, fagligt konstruktivt modspil til lokal brugerindflydelse, brug af frivillige og om at synliggøre nærdemokratiets grænse.

Fremtidens dialogformer mellem ledelses- og medarbejderrepræsentanter

Den første samtale mundede ud i en række bud på den ønskede fremtidige dialog mellem ledelse og medarbejdere. Synspunkterne kan sammenfattes i, at især tre ting bliver vigtige: (1) at få dialogen i gang så tidligt som muligt, (2) at komme bredt ud både til alle dele af organisationen og blandt alle medarbejdere i den enkelte del samt (3) at være opmærksom på de forudsætninger, der skal til for at fastholde en god dialog undervejs gennem hele processen. Det sidste kan ske på mange måder, fx ved

- at mødeindkaldelser kommer ud i så god tid, at medarbejderne har mulighed for at sætte sig ind i tingene,
- at eksperimentere med nye former for dialog fx med politikere og på kryds og tværs af faggrupper, kommuner og lokalsamfund,
- at bevare respekten for fagligheden og undgå at gå på kompromis med den,
- at meningen med hver enkelt dialog er helt klar og relevant for den enkelte medarbejders dagligdag,
- at lederne bevarer åbenheden, lytter til ideer og ikke skyder dem ned for hurtigt samt
- både at have fokus på at bevare de gode erfaringer fra de fem kommuner og gøre sig umage for at få helt nye ideer frem

Mellem de to fokusgruppesamtaler afholdtes et møde i det tværgående hovedudvalg, hvor der bl.a. blev drøftet kommissorium. Der blev skabt enighed om, hvilke opgaver udvalget skal varetage. Derudover planlagdes et internat (afholdt 21.- 22. februar 2005), hvor der bl.a. blev taget hul på udviklingen af den fremtidige medarbejderpolitik. Medarbejderne så frem til internatet som en lejlighed til at lære hinanden bedre at kende på tværs af kommunerne og til at få den vigtige uformelle snak: *”Man føler nogle gange, at der er nogle parader oppe, forbi hvad er man egentlig for nogle størrelser. Det handler også om, at man bliver tryk i det forum, så der kan udvikles et fælles fodslag.”*

Der havde også været indkaldt til en lang række andre møder i forbindelse med kommunesammenlægningen (TR-møder, møder på tværs af kommunerne, møder på institutionsniveau og andre møder). Det kom frem, at nogle TR finder mødeaktiviteten omfattende, og at det er svært at afsætte tid til at skulle deltage i så mange møder. Samtidig forekommer den afsatte tidsramme kort til rigtig at involvere sig. *”I løbet af to måneder, hvad kan jeg så bidrage med? Hvis jeg*

skulle gå i dybden med det og undersøge nogle ting, så skulle jeg i virkeligheden bruge mere tid. Man har også sin hverdag ved siden af. Processen er utrolig demokratisk, men samtidig meget tidspresset. Og så kan noget af demokratiet måske forsvinde". Der blev samtidig udtrykt forståelse for, at der er "en deadline i den anden ende".

Medarbejderne og lokalsamfundene

Mellem de to samtaler er der også afholdt flere møder i kommunens 18 lokalsamfund. I nogle af lokalsamfundene var det nødvendigt med mere end et enkelt møde for at få drøftet tingene ordentligt igennem: *"Nødvendigheden af at holde flere møder afspejler også, at der er et tidspres. Der mangler tid til at gå i dybden med det, især hvis meningen med det er at lave noget kvalificeret".*

Medarbejderne bekræfter på den ene side, at der til mange møder har været et flot fremmøde: *"Det er rigtig dejligt at se".* Men på den anden side blev det efterspurgt, at nogle kunne forklare *"vores arbejdspladser, hvad det her egentlig handler om. De har ikke helt forståelse for det".* Processen kunne have været fremmet på institutionerne, hvis ledelsen noget tidligere havde sagt, at dette skal prioriteres, og allerede i efteråret havde informeret om forløbet i januar: *"Det er kommet så sent det hele, at det har man ikke kunnet nå. Når man ønsker denne her proces, så skal den altså have noget tid".*

Det blev drøftet, om der kommer forskellige meldinger fra kommune til kommune omkring ledere og medarbejderes deltagelse i møder i lokalsamfundene. Drøftelsen mandede ud i en påpegning af, at det er vigtigt, at alle ledere trækker på samme hammel og gør sig umage for at undgå forskelligartede meldinger.

Der kom også en vis skepsis frem, bl.a. udtrykt på denne måde: *"Nu bliver vi sat til at lave en masse arbejde, men folk gider ikke spille tid på det, hvis det ikke bliver brugt efterfølgende. Den politiske og administrative styregruppe har måske ikke svarene på forhånd, men laver dem alligevel bagefter."*

Omkring borgermøderne kom det også frem, at der hos medarbejderne er en bekymring omkring hvem, der repræsenterer hvem, og hvordan den fremtidige demokratiske proces egentlig bliver. På den ene side lægges der vægt på, at der skal være plads til forskellighed, men på den anden side er en vis koordination i den nye kommune også nødvendig.

Fremtidens medindflydelse

Spørgsmålet om vigtigheden af reel medindflydelse blev drøftet under begge samtaler. Under den første blev det nævnt, at den nogle gange hidtil har været ret begrænset, når ledelsesretten træder i funktion:

"Vi har medindflydelse i den udstrækning vi kan tale os til rette med ledelsen og man kan blive enige. Hvis vi ikke kan blive enige, så har ledelsen ledelsesretten, sådan er det".

Det kom også frem, at det tidligere havde været sådan, at beslutningerne allerede er truffet eller at medindflydelsen kun berører begrænsede områder: *"Det er typisk, at de store ændringer, dem har vi ikke været inddraget i".* På den anden side blev det nævnt, at det kan blive uholdbart for en ledelse, hvis den over tid vedvarende ikke er i stand til at blive enige med medarbejderne.

Der blev henvist til en undersøgelse af medarbejderindflydelsen i danske kommuner (Navrbjerg, 2004), hvori en af de fem kommuner indgik. Forholdene beskrives i denne undersøgelse bl.a. som topstyret decentralisering,

hvor ledelsen selektivt uddelegerer kompetence og ansvar, og at MED-systemet ikke fungerer væsentligt anderledes end det tidligere samarbejdssystem. I forlængelse heraf blev der givet udtryk for, at det er vigtigt nu at se fremad: *"Lad os prøve at komme positivt videre. Lad os prøve at gøre det bedre."*

Endelig kom det frem, at det var lidt for tidligt at tage stilling til, om der var forskelle i de hidtidige grader af medindflydelse mellem de fem kommuner.

Under den anden fokusgruppesamtale gav medarbejderne udtryk for, at der i de nuværende kommuner ikke er den ønskede grad af reel medindflydelse, og at det er nødvendigt med mere reel medindflydelse for at få kommunesammenlægningen til at lykkes. Der blev formuleret følgende synspunkter på den ønskede fremtidige reelle medindflydelse, og synspunkterne kan sammenfattes således: Reel medindflydelse kræver, at der skabes en kontinuerlig proces fra den jomfruelige ide til beslutningen bliver taget. I de indledende faser er det vigtigt, at alle ideerne kommer frem. Processen kan tilrettelægges på en sådan måde, at så mange som muligt kommer til orde, og at der derigennem også skabes en følelse af at være med til at sætte dagsordenen.

Processen må nødvendigvis tage noget tid, dels skal medarbejderne selv nå at sætte sig ind i sagerne, dels skal repræsentanterne tale med deres bagland. Nogle processer kan indholdsmæssigt være knyttet til personalepolitik i bred forstand og forskellige dele af den, mens andre processer kan være centrale for kommunen, fx budgetprocessen.

Derudover er samarbejdsklimaet og de mellemmenneskelige relationer vigtige for at et godt samarbejde kan opstå: *"Man kan godt behandle hinanden ordentligt uden at man nødvendigvis bliver enige om alt"*.

Endelig er "historien" vigtig: hvilke erfaringer er der gjort med samarbejdet over tid? Man kan vænne sig til et dårligt klima eller til at tingene er besluttet på forhånd. Hvis det er sket, bliver det vanskeligt fremover at bryde mønstret. Man slæber med sig, hvordan samarbejdet hidtil har været, og hvis man ønsker en anden proces, kan det være svært: *"Der skal mange gode gerninger til, før man bliver tryk igen. Man genskaber hurtigt fornemmelsen af, at beslutninger er truffet på forhånd"*. En måde at komme ud over det på kunne være fx hvis formanden praktiserer åbenhed ved at indrømme, når B-siden bliver taget som gidsler. En anden måde består i at få alle historierne på bordet og på den måde få rensset luften: Nu ved vi, at det og det har været en del af historien, og nu vil vi forsøge at skabe en ny og bedre fremtid sammen.

Og til slut: nogle gange har ledelsen heller ikke noget spillerum, men skal gennemføre en politisk beslutning: *"Lad os få det på bordet, det her er ren proforma"*.

Om at håndtere utryghed

Under den anden fokusgruppesamtale kom der flere ideer til, hvordan utryghed kan håndteres.

For det første har en af fagforeningerne udsendt et spørgeskema for at få en klarere fornemmelse af, hvad det er medlemmerne frygter i forbindelse med kommunesammenlægningerne. Der listes en hel række myter/sandheder, hvor der kan markeres på en skala fra 0 til 5 hvor relevant det enkelte udsagn vurderes til at være: *"Det er et udmærket initiativ. De får en fornemmelse af, hvor er vores medlemmer utrygge"*. Blandt udsagnene i fagforeningens spørgeskema er fx:

- "Jeg bliver sikkert fyret",

- ”Jeg bliver nødt til at videreuddanne mig for at beholde mit job”,
- ”Når kommunerne bliver lagt sammen, bliver lønnen harmoniseret ud fra den kommune, der har den laveste løn. Så jeg går ned i løn”,
- ”Min ledelse kommer til at sidde langt væk – uden nogen berøring med hvad der sker på min arbejdsplads”,
- ”Jeg har en lederfunktion i dag. Den mister jeg, og jeg mister også de løntillæg der hører med”,
- ”Jeg skal arbejde et nyt sted, så jeg får rigtig langt på arbejde”,
- ”Jeg kommer til at sige farvel til mange af mine kollegaer”,
- ”Jeg får helt nye arbejdsopgaver efter kommunesammenlægningen”,
- ”Jeg skal til og sætte mig ind i en masse nye systemer”,
- ”Når vi skal lægges sammen mister jeg min anciennitet”,
- ”Når vi skal lægges sammen, får jeg ikke mit 25 års jubilæum, som jeg skulle have haft om to år”,
- ”Min arbejdstid bliver længere”,
- ”Nu skal jeg selv til at betale for mit arbejdstøj”,
- ”Jeg må bare vente og se, hvad der sker. Jeg kan ikke gøre noget selv”.

For det andet kan TR påtage sig den opgave i en vis udstrækning at gå ind i de menneskelige relationer: *”Min rolle i det her vil være, at jeg har kendskab til det her, at jeg følger med, at jeg er åben. Jeg tager tid til at snakke med mine kollegaer, giver dem rum, coacher dem og bare ved at være der”*. Det kan være enkeltvis og gruppevis.

For det tredje kan TR ikke klare det alene. Ledelse og kommune har en meget vigtig rolle: *”Vi har kommunerne med som partnere, når vi skal håndtere utryghed. Når der skal meldes noget ud om, at der skal flyttes medarbejdere eller evt. afskediges nogle, så skal det gøres på den helt korrekte måde. Det skal afstemmes med, hvornår situationen er kendt, og hvornår der så kan oplyses om det. Vi ved selvfølgelig ikke, hvem det drejer sig om helt konkret. Den del af det skal håndteres, så der ikke opstår myter. Jeg har sagt til mine, rolig I bliver ikke fyret, det bliver klaret ved naturlig afgang.”*

For det fjerde kom det frem, at det kan være med til at bearbejde utrygheden i forandringsprocessen at læse en lille bog om forandring (Hvem har flyttet min ost?): *”Vi skal tænke lidt anderledes. Dem der har læst den siger, at den giver noget tankevirkksomhed. Som måske kan være med til at flytte ens utryghed for, hvad der kommer til at ske fremover. Det er jo forandringer, man som regel er bange for. Vi ved alle sammen, at vi kommer til at skifte jobområde, kollegaer og skrivebord. Det er jo det der ukendte, der er værst. Folk har helt styr på det med, at de ikke bliver fyret, det bliver naturlig afgang. Det er ikke det, man bekymrer sig om. Det er mere det der med, hvor havner jeg henne i det her? Kan man så lave lidt fis med det samtidig med, at man er bange, så kan man måske bedre håndtere det i hverdagen allerede nu og følge lidt mere med strømmen. Og stille spørgsmålstegn ved, hvad der kommer, i stedet for at vende sig ind i sig selv. Bogen er temmelig god. Den tager kun en times tid at læse, men man kan huske, hvad det handler om”*.

For det femte kan det være med til at håndtere utryghed, hvis der meldes ud om, at der bliver afsat ressourcer til den fornødne efteruddannelse og opkvalificering af den enkelte medarbejder: *”Den enkelte medarbejder skal håndtere mere. Der kommer færre medarbejdere, der skal være mere effektive og yde en bedre service. Dvs. man skal organisere sig anderledes, hvor nogle medarbejdere får nye opgaver. Det bliver vigtigt, at der bliver afsat ressourcer til opkvalificering, så det undgås, at nogle medarbejdere kommer i en situation, hvor de synes, at de ikke magter opgaven, det nye: Jeg ved jeg kan udføre opgaverne i dag, men hvordan efter 1/1 2007?”*

For det sjette kunne det være med til at håndtere utryghed, at der blev skabt mulighed for, at medarbejderne får indflydelse på deres fremtidige jobindhold. Som nævnt vil der formentlig både være medarbejdere, der gerne vil specialisere sig i hidtidige arbejdsopgaver, og medarbejdere, der gerne vil påtage sig helt nye arbejdsopgaver.

Endelig kunne det for det syvende og i forlængelse af ovennævnte være med til at håndtere utryghed, hvis medarbejderne fik mulighed for at bytte job: *"Når sammenlægningen er en realitet, og det så viser sig, at man har fået et job, der ikke passer én. Hvis man så selv kunne finde en og bytte job med. Det kunne være en mulighed for, at man bliver lidt mere tryk"*.

Det kom også frem, at der kan være en forskel i bekymringerne mellem de administrative medarbejdere og medarbejderne på institutionerne. Ude på institutionerne ligger bekymringen mere i, hvordan bliver ledelsen, om den fx bliver lokal.

Om det sagligt, fagligt, konstruktive

Under den anden fokusgruppesamtale blev det sagligt, fagligt, konstruktive også drøftet. Som nævnt er det vigtigt indholdsmæssigt, at gode erfaringer tages med, at få gode ideer frem, at lære af hinanden, at ændre arbejdsmetoder i opgaveløsning, at sammenkøbe målsætninger og værdigrundlag på tværs af institutioner og kommuner (bearbejde kulturforskelle) og at udvikle et inspirationskatalog, praksisbeskrivelser og kvalitet. Alt dette handler om i praksis at fremtidssikre den faglige bæredygtighed. *"Det giver mening. For nogle år siden talte man om den lærende organisation, og det ligger jo fortsat i det. Vi skal kunne lære af hinanden og udveksle de gode ting. Det er også noget, der kan lade sig gøre. Evaluere på det man gør og kunne handle videre, hvis man oplever andre gør noget anderledes og lære noget af det."*

Konkret skal opgaven formentlig gribes forskelligt an fra faggruppe til faggruppe. Det er naturligvis en ledelsesopgave at skabe rammer for erfaringsudveksling, men medarbejdere og fagforeninger kan gå ind og understøtte sådanne processer, som MED-systemet kan blive en katalysator for. Inddragelse af den relevante fagforening kan skabe grundlag for, at nogle af de helt centrale udviklingsprojekter gennemføres i et samarbejde med lokale afdelinger af fagforeningen.

Det enkelte udviklingsprojekt kunne tage udgangspunkt i, at den enkelte medarbejder sætter ord på hvad han/hun gør, begrundet hvorfor, vurderer om det er godt nok og hvad der kunne blive bedre. I forlængelse heraf kunne der gås i dialog om det med andre: hvori består forskellene i praksis, og hvad kunne det være godt at ændre. En del af processen kunne også inddrage brugere i dialogen.

Det kom frem, at en del af processen må bestå i at lære hinanden at kende, hvilket bl.a. blev udtrykt på disse måder:

"Det er vigtigt at lære at kende hinanden først. Jo mere tillid og tryk der er des bedre. Jo mere kan der så åbnes op for ens egne evner og formåen og alt muligt andet. Og erkende hvad man kunne gøre bedre".

"Det er vigtigt, at kunne være selvkritisk og ikke gå i forsvarsposition. At man bliver tryk og åben. Og tør gå fremad i stedet for at klamre sig til det man har".

Endelig blev det påpeget, at det kræver en særlig indsats, hvis der skal skabes gode rammer for erfaringsudveksling på tværs af en decentral kommune, hvor meget kommer til at foregå i aktive lokalsamfund: *”Synergi-effekter kræver en anden organisation, hvis man samtidig vil gøre det decentralt. Hvis det er sådan man vil ha’ butikker i lokalcentre, opnår medarbejderne så en synergieffekt ved at sidde langt fra hinanden? Det kræver en speciel struktur, og at man tænker det igennem.”*

9. Fremtidens borgere

Siden midten af 1980’erne er der opsamlet en ganske betydelig viden om samspil mellem kommune og lokalsamfund (se fx Andersson, Gjelstrup m.fl, 1989, Sehested, 1995, Gjelstrup, 2001, Bogason og Gjelstrup, 2004, Bäck, Gjelstrup m.fl, 2005). Vi ved fx, at hvis der gives lokal indflydelse kan sagerne få et andet politisk indhold end de ville have fået i kommunalbestyrelsen, og vi ved at det er muligt at finde lokale løsninger, der både værdsættes i lokalsamfundet og som ikke strider mod kommunale helhedsbetragtninger. Vi ved også, at ganske beskedne pengebeløb, når de forvaltes lokalt, kan sætte rigtig mange aktiviteter i gang.

Vi ved imidlertid også, at det ikke altid lykkes at skabe samspil som både kommune og lokalsamfund oplever positivt. Principielt kan samspillet forskellige mulige udfald diskuteres ud fra figuren nedenfor.

		Deltager borgerne i processen?	
		Nej	Ja
Borgernes holdning til processens resultat	Negativ	(1)	(3)
	Positiv	(2)	(4)

Figur 1. Samspillet mellem borgerdeltagelse og holdninger til processens resultat

I den første situation (1) deltager borgerne ikke i processerne og deres holdning til processens resultat er negativ. I dette tilfælde vil det ikke være overraskende, hvis borgerne ser negativt på de politiske processer og nærer mistillid til politikerne.

Omvendt forholder det sig i den fjerde situation (4), hvor borgerne både deltager i processerne og ser positivt på processens resultat. Her er der tale om en nærdemokratisk idealsituation. For at nå frem til den er det nødvendigt både at det lykkes at skabe passende dialogformer og at dialogen indholdsmæssigt handler om noget, der substantielt har betydning. Hvis det skal ske kræver det, at alle parter gør sig umage. Det kan lykkes at få processer til at gå op i en højere enhed, så der skabes anderledes resultater. Men hidtidige erfaringer viser, at det ikke er enkelt at skabe en sådan situation.

En mulig grund til at det forholder sig sådan er, at borgeren kan forholde sig til proces og resultat på yderligere to måder. I den tredje situation (3) deltager borgeren i processen, men ser negativt på processens resultat. En sådan situation er der ganske mange eksempler på. Hvis kommunalpolitikere er ved at træffe en upopulær beslutning viser erfaringen, at det er relativt let at mobilisere mange i en protest mod beslutningen.

Omvendt forholder det sig i den anden situation (2), hvor problemet er, at det netop på grund af den manglende deltagelse er tvivlsomt, om det overhovedet går op for borgeren, at processens resultat er positivt for den pågældende. Og

når en sådan borger skal gøre sin stilling op til de lokale processer, er det tænkbart at resultatet bliver negativt.

Det tager tid at skabe processer, der går op i en højere enhed på en sådan måde, at der skabes anderledes resultater. I processen er det vigtigt, at det er klart hvem der skal være med til hvad og hvornår det bedst sker. En af de klassiske fejl består i at begynde processen med en meget bred inddragelse uden at have gjort sig helt klart, at en invitation til borgerne om at deltage skaber forventning om også at få indflydelse. Konkret udtrykkes dette, når borgere på forhånd giver udtryk for at "I skal ikke spørge, hvis I ikke vil bruge svarene til noget." Hvis kommunen alligevel sætter en bred proces i gang på et ikke helt klart grundlag, kan der ske det, at det siden hen bliver nødvendigt at sætte nogen uden for døren. Og det kan blive borgere eller brugere, hvis en forudsætning for at skabe anderledes resultater er, at forskellige medarbejdergrupper begynder at arbejde sammen og arbejde anderledes.

Et enkelt eksempel kan belyse dette: Der var lokal interesse for at højne kvaliteten i tilbuddene for mindre skolebørn i timerne før og efter den egentlige skolegang. Det blev der afholdt en velbesøgt konference om, og i næste fase skulle ideerne konkretiseres i en række arbejdsgrupper med deltagelse af både forældre, folkeskolelærere og andet pædagogisk personale. En af pædagogerne beskrev efterfølgende, hvad der derpå skete på denne måde:

"Så sad der nogle forældre, der havde nogle kanonstore planer om hele skolegangen. Det var ikke bare den her indskoling. Så var det holdt, holdt, stop, stop. Så skulle de lige bæres ud af lokalet først. Det var altså lige for stor en kop te til sådan en indledende øvelse, der måtte vi lige lukke for det varme vand. Men når jeg skal se på det fra den anden side, hvis det var sket der, hvor jeg bor, så ville jeg nok ikke finde mig i at blive sat udenfor døren."

I det pågældende forløb accepterede politikere og ledelse på den ene side, at nogle af de lokale ildsjæle blev udelukket fra drøftelserne, men på den anden side insisterede de på, at lærere og pædagoger skulle komme med forslag til kvalitetsforbedringer. Det skete så i et forløb med tre yderligere faser af medarbejderdialog: først skulle lærere og pædagoger udvikle et fælles sprog (ordet "en time" betyder fx ikke det samme for en lærer og for en pædagog), derpå skulle de fortælle hinanden om, hvad de betragtede som arbejde af høj kvalitet og hvorfor, og til sidst kunne det begynde at handle direkte om, hvad der konkret kunne gøres for i højere grad at skabe bedre kvalitet for børnene. Derefter blev det igen muligt med en fase med inddragelse af ildsjælene. Mange af dem ville fortsat gerne være med, men enkelte var blevet så sure over at blive sat uden for døren i en periode, at de ikke ville være med igen. Forløbet endte med, at nogle af de nye tiltag blev gennemført og skabte forbedringer for børnene.

I citatet ovenfor er det i øvrigt særligt tankevækkende, at pædagogen giver udtryk for ikke at ville have fundet sig i at blive sat udenfor døren, hvis den pågældende selv havde været ildsjæl. Heri ligger mere principielt en af de væsentlige grunde til, at processer tager tid: Politikere, ledere, forskellige medarbejdergrupper og ildsjæle går ind i processerne med forskellige udgangspunkter og perspektiver. Hvis processerne skal lykkes forudsætter det, at der undervejs skabes en mere fælles forståelse.

Det er urealistisk at forvente alle borgere eller brugere deltager. Nogle borgere er nærmest permanente ildsjæle, mens andre er det på en mere ad hoc basis.

Den sidste gruppe vil gerne gå ind i bestemte processer om bestemte emner på et klart grundlag og med en afgrænset tidshorisont. Tilsvarende er det kun nogle brugere, der ønsker at deltage i brugerdemokratiet, mens andre måske kommer til møderne, men ellers ikke.

Antallet af aktive kan ikke forventes at være konstant over tid. Der kan skabes gode cirkler og synergi, der i en periode gør, at flere får lyst til at være med, mens det til andre tider kan gå den modsatte vej. Der kan være mange gode grunde til, at nogle ikke er aktive. Måske er de aktive i andre sammenhænge, måske har de været aktive tidligere, måske er de optaget af andet eller måske ønsker de simpelthen ikke at være aktive.

Undertiden bruges betegnelsen ”Tordenskjolds soldater” om de aktive, og der ligger som regel både noget lidt beklagende i, at der ikke er flere aktive og en snert af mistænkeliggørelse i, at det altid er de samme. Men det er egentlig underligt at forbinde metaforen ”Tordenskjolds soldater” med noget negativt, idet Tordenskjolds brug af de samme soldater jo for ham spillede en konstruktiv rolle.

I forsøg på at skabe dialog mellem kommune og lokalsamfund forekommer det alternativt mere hensigtsmæssigt dels at værdsætte dem, der deltager, dels at alle parter på forhånd gør sig klart, hvad succeskriteriet for deltagelsen i den enkelte dialog egentlig er.

På sporet af fremtidens dialogformer mellem kommune og lokalsamfund

Pilotprojektet for ildsjæle fra lokalsamfundene bygger som nævnt dels på mødereferater, dels på i alt 30 sider skriftlige oplæg fra ildsjælene. Materialet dokumenterer, at der har været tale om en relativt omfattende proces. Opgaven er grebet lidt forskelligt an fra lokalsamfund til lokalsamfund både med hensyn til mødernes indhold, planlægningen af dem og involveringen af lokale kommunalpolitikere og embedsmænd.

Der har været relativt mange deltagere i møderne i lokalsamfundene, i alt ca. 2000. Flere steder er det aftalt at holde mere end et møde for at kunne drøfte tingene ordentligt igennem og nå frem til gennemarbejdede forslag. Det kommer frem, at der opleves et tidspres.

Hvorvidt deltagelse af 2000 borgere i absolut forstand er mange, afhænger af succeskriteriet for deltagelse. På den ene side er det kommet frem, at 2000 er mange i lyset af, hvor mange der ”plejer” at komme til ”sådanne” møder. Hvis der ”kun” var kommet så mange som sædvanligt, havde der måske været i alt 5-700 deltagere. På den anden side er det også blevet fremført, at 2000 ikke er mange i lyset af den kommende kommunes mere end 60.000 indbyggere.

De to synspunkter på deltagelsen dokumenterer vigtigheden af at udvikle succeskriterier for hver enkelt dialog i samspillet mellem kommune og lokalsamfund. På nuværende tidspunkt i processen forekommer det væsentligste imidlertid, at de nuværende kommuners 77 politikere i et brev (af 23. februar 2005) tager det hidtidige forløb som udtryk for, at der lokalt er engagement, kreativitet og vilje til et aktivt samspil.

Omkring det indholdsmæssige dokumenterer materialet meget tydeligt to ting. For det første er der fremkommet rigtig mange ideer til lokal udmøntning af visionen i form af konkrete forslag. Politikerne har i ovennævnte brev givet et løfte om, at alle konkrete forslag til visionsudmøntning på forskellige måder vil indgå i det videre arbejde. Og at lokalsamfundene vil kunne se, på hvilken måde

hver enkelt ide indgår. I forlængelse heraf efterspørger politikerne yderligere bidrag fra lokalsamfundene på to områder: dels bidrag til prioritering mellem de mange konkrete ideer, dels ideer til hvilke opgaver lokalsamfundene gerne vil påtage sig fremover.

For det andet dokumenterer indlæg og referater, at der i lokalsamfundene er et ønske om en form for lokalt forum og mange ideer til organisering af det (jf. nedenfor).

Endelig kom det frem i oplæg og på mødet, at lokalsamfundene ønsker en klarere udmelding om den videre proces. Dagen efter mødet blev nogle af de næste skridt i processen i foråret 2005 beskrevet i politikernes brev.

Set udefra kan processen hidtil (til foråret 2005) betragtes som overvejende positiv. Det har vist sig, at de nuværende politikere har taget deres vision alvorligt, og lagt op til dialog med lokalsamfundene om udmøntningen af den. Politikerne kunne på forhånd kun håbe på, at lokalsamfundene ønskede at bidrage i tilstrækkeligt omfang. Processen hidtil viser, at lokalsamfundene er godt på vej til at tage det næste skridt og løse første del af deres opgave.

Det forekommer som om, at der både er skabt et godt grundlag for at komme videre med den generelle udmøntning af visionen og specielt et grundlag for at arbejde videre med fremtidens dialogformer. En af de store udfordringer i de kommende dele af processen bliver hele tiden at sørge for, at der sker en afstemning af forventningerne, og at det bliver klart, hvad næste skridt i processen er.

Lokale fora?

Et gennemgående træk i både oplæg og referater er de mange ideer til organisering af en form for lokalt forum i det enkelte lokalsamfund. De lokale fora udstyres med forskellige betegnelser og flere kalder det lokale forum for "lokalråd".

En væsentlig del af drøftelsen på mødet med ildsjælene satte derfor fokus på organisering af et lokalt organ og specielt et "lokalråd" med udpegede medlemmer, høringsret og en vis, men begrænset kompetence, økonomi og sekretariat.

Nogle vil måske indvende, at det slet ikke er meningen med visionen, at der i lokalsamfundene skal etableres lokalråd, og at der i stedet bør sættes på andre mulige dialogformer. Svaret på den indvending er, at der nu er sat en proces i gang i lokalsamfundene, hvor ønsket om at etablere lokale organer har vist sig at komme til at fylde ganske meget. Set fra lokalsamfundenes side bliver en første prøve på, hvor alvorligt politikerne tager processen derfor, om politikerne lytter til, hvilket indhold lokalsamfundene ønsker at lægge i lokale fora. Hvis politikerne ikke ønsker nogen form for lokalråd, havde det nok været klogt at gøre det klart fra starten.

Det første spørgsmål der blev drøftet var, hvordan man finder frem til medlemmerne af det lokale forum. Det blev på den ene side nævnt, at de vigtigste argumenter imod direkte valgte medlemmer var, at de vil blive en mini-kommunalbestyrelse, et sogneråd og endnu et politisk lag. Desuden kan det blive svært at få kandidater nok og det kan frygtes, at kun de aktive vil stille op. Omvendt er de vigtigste argumenter for direkte valgte medlemmer, at det giver legitimitet (forudsat valgdeltagelsen er tilstrækkelig høj), mulighed for en

bred repræsentation (hvilket afhænger af hvem der stiller op og opnår valg) og at der er tale om en kendt demokratisk procedure.

Oplæg og referater dokumenterer, at der i nogle lokalsamfund ønskes direkte valg og i lidt flere lokalsamfund er der fortalere for direkte valg, men også fortalere for at udpege medlemmerne.

Set udefra virker det som om, at der i de fleste lokalsamfund ønskes lokale fora, hvor man finder frem til medlemmerne på andre måder end gennem et direkte valg. Nogle er inde på, at det lokale forum udgøres af dem, der på et givent tidspunkt er aktive, mens andre lægger vægt på, at forskellige grupperinger i lokalsamfundet er med i det lokale forum.

Bruttolisten over grupper, der foreslås at kunne udpege medlemmer til det lokale forum er meget lang:

- Foreninger, idrætsliv, kultur, grundejere, bylaug, menighedsråd
- Lokale institutioner: skoler, daginstitutioner...
- Ældreråd
- Emnegrupper
- Almindelige borgere

Flere er inde på, at det er vigtigt, at proceduren - for hvordan det enkelte lokalsamfund finder frem til hvem der er med i det lokale forum - er vigtig. Det må forudses, at deltagerkredsen bliver forskellig fra lokalsamfund til lokalsamfund.

Det andet spørgsmål der blev drøftet på mødet var: hvad indebærer høringsret i praksis? Det kom frem, at der generelt var en forventning om en ret til, at det lokale forum bliver hørt i spørgsmål, der vedrører lokalsamfundet, inden beslutningerne tages. Udover en sådan generel høringsret kom også mere specifikke eksempler frem. En vis konkretisering af høringsrettens indhold kan være med til at forebygge situationer, hvor kommunen ellers ville "glemme" at høre. Derudover blev der lagt vægt på, at høring i sig selv ikke er nok. Det er også vigtigt, at der bliver en ret til at få et svar, at der kommer respons, at der er en dialog-mulighed og at der både bliver lyttet og hørt efter. I forlængelse af drøftelsen om høringsrettens indhold i praksis kom det også frem, at nogle ønsker, at lokalsamfundene både får en indsigelsesret og en initiativret.

Endvidere drøftedes det lokale forums eventuelle kompetence og i tilknytning dertil økonomi. De vigtigste argumenter for, at det lokale forum skulle have en vis kompetence og økonomi var, at det skaber engagement, handlefrihed og ansvar, mens de vigtigste argumenter imod var, at der skabes et nyt system, der opstår forskelle i standarder, og det bliver svært at realisere stordriftsfordele. Det kom frem, at der skal være en vis kompetence, "ellers er det en død sild". Nogle ønskede kompetence til at bruge mindre beløb til møder, kurser og information, evt. i form af en pose penge der bindes til lokalsamfundsformål generelt. Andre ønskede kompetence og økonomi til projekter, fx stier, byforskønnelse, kultur, arrangementer, evt. organiseret i øremærkede puljer eller netværkskontrakter. I nogle lokalsamfund ønskes betydeligt mere kompetence og økonomisk ansvar.

Endelig drøftedes spørgsmålet om det lokale forum skulle have et vist sekretariat at støtte sig til. Der var mange forskellige synspunkter på det, fra et par timer om ugen til 1-2 personer. Når det gælder den fysiske placering var kreativiteten meget stor: det kunne fx foregå i lokaler på skolen (der kunne

betales for at åbne mere), biblioteket, det gamle rådhus eller i en stationsbygning. Sekretariatet kunne bl.a. være en koordinator, stå for at viderebringe information, herunder en lokal web-portal og være et bindeled til den centrale administration. Sekretariatet kunne også blive en lokal borgerbutik, hvilket dog ville kræve mere personale. Det kom endelig frem, at der burde være en på rådhuset, der tager sig af hvert lokalsamfund, og at der måske burde oprettes et fælles sekretariat på tværs af lokalsamfund.

I forlængelse heraf blev det drøftet, hvad der er vigtigst for et godt fremtidigt samspil:

- At politikerne er lydhøre
- Fastlagte regler for samspillet
- Faste kommunikationslinjer
- At lokalsamfundene får en oplevelse af, at det nytter
- At der bliver en reel dialog mellem lokalsamfund og politikere
- At der ikke opstår et nyt embedsmands-mellemniveau
- At lokalsamfundene også samarbejder på tværs
- At der er gode transportmuligheder i kommunen

10. De næste skridt

Der er ikke en på forhånd given facitliste til, hvad de mest hensigtsmæssige næste skridt i processen vil være. Omkring *fremtidens politiker* kan nogle af de mulige næste skridt udvikles ud fra figuren nedenfor. Ifølge den er der fire måder at arbejde med at finde frem til fremtidens politiker på.

Fremtidens politiker	Som helhed	I detaljer
Konkret	(2) Drøfte fremtidens politiske lederskab og politikerroller som helhed og konkret	(1) Komme detaljeret hele vejen rundt og konkret
Billeder	(3) Drøfte fremtidens politiske lederskab og politikerroller som helhed i billeder	(4) Komme detaljeret hele vejen rundt i billeder

Den første måde at nærme sig fremtidens politiker på, består i at beskrive politikerne konkret og detaljeret på en sådan måde, at der kommes hele vejen rundt (1 i figuren). Det er den måde de fleste umiddelbart går til opgaven på, og det er også den måde, der har præget dette (jf. afsnit 6). Samlet set rummer oplæggene fra politikerne utroligt mange detaljer og konkrete bud.

Et næste skridt kunne bestå i at nå frem til en syntese ved at drøfte fremtidens politiker som helhed (2 i figuren). En måde at gøre det på kunne være ved at tilrettelægge et forløb, hvor en af de partipolitiske grupper skulle fremlægge det efter deres opfattelse mest positive i en af de andre gruppers oplæg.

A collection of 20 simple line drawings of various objects and animals, arranged in a grid-like fashion. The drawings include: a grasshopper, a knife, a satellite dish, a palette with a paintbrush, a compass, an eagle, a house, a train, an owl, a horse, a set of chairs, a fish, an ear, a bunch of ivy, a glue gun, a mountain, an eye, a clock, a nose, a lighthouse, a hat, a hammer, a bust, and an iceberg. Each drawing is a black and white line sketch, suitable for a coloring page.

Et andet væsentligt spørgsmål er knyttet til de fremtidige dialogformer mellem kommune og lokalsamfund. I lyset af pilotprojektet om lokalsamfundene forekommer det vigtigt, at politikerne tager stilling til en yderligere konkret respons (jf. nedenfor).

43

kommes hele vejen rundt. En sådan tankegang har præget pilotprojektet (jf. afsnit 7).

Samlet set rummer oplæggene fra lederne utroligt mange detaljer og konkrete bud. Det gælder også det personlige lederskab, hvor der bl.a. lægges vægt på følgende lederegenskaber: åbenhed, ærlighed, lydhørhed, troværdighed og analytisk sans. Det er nævnt, at mange ledere både har megen ledertræning og ledererfaring. Det giver sig bl.a. udslag i en udtrykt bevidsthed om, at alle ledere har stærke/svage sider. Det næste skridt omkring det personlige lederskab kunne bestå i at få synliggjort ønskelige personlige lederegenskaber i endnu højere grad og få dem gjort mere konkrete. Blandt de egenskaber der kunne arbejdes videre med at konkretisere er følgende:

- Loyalitet over for en vision
- Handle under usikkerhed
- Håndtere manglende retningslinjer
- Skabe tryghed
- Analysere, overskue kerne i stort materiale
- Holde mange bolde i luften samtidig
- Prioritere inden for snævre rammer
- Bevare hovedet koldt under stor travlhed

Et forløb med fokus på udvikling af det personlige lederskab kunne tage udgangspunkt i, at den enkelte leder genkalder sig en situation, hvor den pågældende er blevet så meget klogere på ledelse, at han/hun begyndte at lede anderledes og hvor andre har oplevet det positivt.

Et næste skridt kunne bestå i at nå frem til en syntese ved at drøfte fremtidens lederskab som helhed. En måde at gøre det på kunne være ved at tilrettelægge et forløb, hvor ledere på tværs af pilotprojektets fire ledergrupper udvikle forskellige sammenhængende bud på fremtidens lederskab på direktionsniveau, lokalt og på ”mellemniveauet”.

En tredje måde at komme videre på kunne være at udtrykke fremtidens lederskab i billeder. Her kunne søges inspiration i forløb, der inddrager illustrationer fra ledelsesforskeren Gareth Morgan (1993, side 36ff og 72ff).

Et sidste muligt næste skridt kunne bestå i forsøg med *leder- og medarbejderudviklingsforløb* med fokus på det såkaldt sagligt, fagligt og konstruktive. Som det er fremgået er både ledere og medarbejdere inde på, at det indholdsmæssigt er vigtigt, at gode erfaringer tages med, at få gode ideer frem, at lære af hinanden, at ændre arbejdsmetoder i opgaveløsning, at sammenkøbe målsætninger og værdigrundlag på tværs af institutioner og kommuner (bearbejde kulturforskelle) og at udvikle et inspirationskatalog, praksisbeskrivelser og kvalitet. Alt dette handler om i praksis at fremtidssikre den faglige bæredygtighed. En første del af dette kunne bestå i forsøgsvis at skabe foreløbige rammer for erfaringsudveksling på tværs i den kommende kommune, hvor meget formentlig kommer til at foregå i aktive lokalsamfund.

Omkring *samspillet mellem kommune og lokalsamfund* blev mødet med ildsjælene afsluttet med en drøftelse af, hvad der er mest nødvendigt for at komme videre. Drøftelserne resulterede i følgende punkter:

- At politikerne giver feedback på det hidtidige arbejde i lokalsamfundene

- At politikerne indikerer at det nytter at fortsætte arbejdet i lokalsamfundene
- At der kommer en tidsplan med milepæle
- At politikerne skaber rammer for den fortsatte proces
- At lokalsamfundene gør en indsats for at bære forsøget med at skabe nye demokratiformer igennem
- At lokalsamfundene ikke spørger, men bare gør det
- At pressen holder politikerne fast

Politikerne har siden hen givet respons på den hidtidige proces og præciseret hvad der skal ske i den kommende tid (i brevet af 23. februar). I forlængelse heraf er der behov for, at politikerne tager stilling til yderligere konkret respons omkring især to punkter

- Hvad indebærer plads til forskellighed mellem lokalsamfundene i praksis, når det gælder organiseringen af lokale organer?
- Hvilken yderligere kompetence kan brugerbestyrelserne i praksis forventes at få?

Omkring det første punkt handler det især om at tage stilling til, om det er politisk ønskeligt, at alle de mange forskellige foreslåede former for lokale organer bliver til virkelighed. Dette gælder især i de tilfælde, hvor et lokalsamfund lægger op til et organ med en vis formaliseringsgrad. Det kunne overvejes at arbejde med at udvikle særlige ”netværkskontrakter”. Derudover handler det om at give respons omkring milepæle i den fremtidige proces. I den sammenhæng består en del af afklaringen i at tage stilling til, om processen frem til valget af model for lokalt organ i det enkelte lokalsamfund er helt overladt til lokalsamfundet, især hvis det viser sig, at der er flere modeller og de lokale har svært ved at blive enige. Endelig kunne der også være grund til at tage stilling til nærdemokratiseringens former og forløb i Holbæk by, hvor processen først nu er ved at gå i gang, og hvor en stor andel af den nye kommunes borgere bor.

Omkring det andet punkt handler det om at præcisere, om der med ”yderligere kompetence” tænkes på at gå fra den nuværende grad af kompetence i hver af de fem kommuner til at give brugerbestyrelserne den i henhold til nuværende lovgivning maximale kompetence samt hvad dette indebærer i praksis. Endelig er der på tværs af de to punkter behov for respons på sammenhænge mellem lokale organer og brugerbestyrelser.

11. Konklusion

Samlet set var forløbet omkring årsskiftet 2004/2005 udtryk for et første skridt i retning af, at der er ved at blive skabt grundlag for såkaldt tværgående eller transverse processer (jf. afsnit 1). Disse processer er karakteristiske ved, at prioritering, organisering og levering begynder at spille sammen og ender med at gå op i en højere enhed. Dette kræver for det første, at politikere udvikler fremtidens politiske lederskab og politikerroller. For det andet skal ledelsessystemerne ledes og der skal skabes forbundne projektsekvenser. Endelig skal der skabes rammer for, at medarbejderen i det yderste led kan handle anderledes og borgeren dermed kan mærke en forskel til det bedre.

Omkring politikerne bliver der i fremtiden behov for anderledes politikere. Det er ikke tilstrækkeligt, hvis visionen skal realiseres, at politikerne fortsætter med at være politikere på samme måde som hidtil. Fremtidens politiker må være fleksibel, kunne lytte og give respons. Fremtidens leder skaber en

ledelsesplatform i lokalsamfundene, hvor de får mere spillerum, og der opstår muligheder for fleksibilitet, så det giver mening for borgerne lokalt at være aktive. Samtidig skabes i lokalsamfundene respekt for helheden i kommunen, lokalsamfundene undgår at blive for afhængige af ildsjæle og at de ikke-aktive borgere mærker også en forskel til det bedre. Fremtidens ledere lægger ansvar og kompetence helt ud til den enkelte medarbejder. Medarbejdere, der virker blandt borgerne til hverdag, betragtes som den største ressource politikerne har til at få lokalområderne mere på banen. Fremtidens medarbejdere opnår en højere grad af reel medindflydelse. De lægger bl.a. vægt på at tage de gode erfaringer med, at få gode ideer frem, at lære af hinanden og kunne ændre arbejdsmetoder i opgaveløsning. Desuden giver de et sagligt, fagligt konstruktivt modspil i lokalsamfundene.

På tværs af de fire pilotprojekter kan der gøres status på følgende måde. For det første har politikerne sat et højt ambitionsniveau for kommunesammenlægningsprocessen. I løbet af ganske få måneder er der nået meget. I en så intensiv proces er det vigtigt, at deltagerne undervejs giver tid til at stoppe kortvarigt op og sætte pris på det, der er nået.

For det andet er der flere konsekvenser af, at der på kort tid er nået relativt meget. Det substantielle indhold i den kommende kommune bliver stadig mere håndgribeligt. Det går op for stadig flere deltagere i processerne (politikere, ledere, medarbejdere og borgere), at kommunesammenlægningen er alvor.

I en sådan situation bliver det for det tredje vigtigt at blive ved med at informere, forklare, afstemme forventninger, gå i dialog og skabe mening. Det er vigtigt at huske, at ”du siger ikke hvad du siger, du siger hvad der bliver hørt”. Det samme gælder skriftlige dokumenter: ”du skriver ikke hvad du skriver, du skriver hvad der bliver læst”. Den fortsatte dialog bliver stadig vigtigere, da tidspunktet for at træffe politiske valg nærmer sig. Når der skal træffes valg, fx af fremtidige politiske og administrative organiseringer samt fremtidige serviceniveauer, må det forventes, at nogle bliver glade, mens andre kan blive skuffede.

Endelig er det for det fjerde vigtigt at bevare fremdriften i processerne samtidig med at der ikke sættes et for højt tempo. Det handler om, at der skabes gode cirkler, og balancepunktet til at de i stedet bliver dårlige er hårfin.

Processen kan understøttes yderligere ved at der skabes et tværgående lederskab. Et udgangspunkt for det kunne tages i den iagttagelse, at det skrevne ord ikke altid svarer til praksis. Desuden kan samme ord dække over ret forskellig praksis. En del af processen må derfor bestå i at udvikle et fælles sprog, der gør det muligt for politikere, ledere, medarbejdere, borgere og erhvervsliv at nærme sig en mere fælles forståelse.

Litteratur

- Adamsen, Lis og Jesper Fisker (1991): Forsøgsstrategi. Samfundsmæssige konsekvenser og fremtidsperspektiver. København: AKF-forlaget.
- Aftale om strukturreformen (2004). København. Indenrigsministeriet.
- Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj (2000): *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research*. London: Sage.
- Amtsrådsforeningen (1994): *Fornyelse af den offentlige sektor. Amtskommunale synspunkter i den aktuelle debat*. København: ARF.
- Andersson, Marianne, Gunnar Gjelstrup, Anna Koch, Grete Korremann og Jørgen Nielsen (1989): *Lokaludvalg – en vej til demokrati og effektivitet?* København: AKF-forlaget.
- Antonsen, Marianne & Beck Jørgensen, Torben (ed.) (2000): *Forandringer i teori og praksis. Skiftende billeder fra den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Argyris, Chris & Schön, Donald A. (1996): *Organisational learning II: Theory, Method and Practice*. Reading: Addison-Wesley.
- Beck Jørgensen, Torben & Klausen, Kurt Klaudi (ed.) (2002): *Territorial dynamik. Streger på landkort – billeder i vore hoveder*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, Torben (2003): *På sporet af en offentlig identitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Berg, Rikke (2000): *Den "gode" politiker – et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Blom, Rikke, Lise Bitsch Olsen og Rikke Hamfeldt Petersen (2003): *De bornholmske visioner for kommunesammenlægningen*. Roskilde: RUC-speciale.
- Bogason, Peter (2000): *Public Policy and Local Governance. Institutions in Postmodern Society*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogason, Peter og Gunnar Gjelstrup (2004): *Magtproblematikken i to små landkommuner*. Århus: Århus Universitetsforlag.
- Borum, F. (2002): *Ledelse blandt læger. Ledelse og Erhvervsøkonomi 1/2002*.
- Brunsson, Nils & Olsen, Johan P. (eds.) (1990): *Makten att reformera: intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Bäck, Henry, Gunnar Gjelstrup, Marit Helgesen, Folke Johansen, Jan Erling Klausen (2005): *Urban Political Decentralisation*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Christoffersen, Henrik, Kurt Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2003): *Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune*. København: AKF-forlaget.
- Ejersbo, Niels (red)(1997): *Politikere, ledere og professionelle i kommunerne – effekter af strukturændringer*. Odense: Odens Universitetsforlag.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (red)(2002): *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens forlag.
- Friberg Nielsen, Steen og Gunnar Gjelstrup (2003): *Sygehusledelse i politiske spændingsfelter*. København: Det Danske Forvaltningsakademi og Toplederakademiet.
- Gibbons, Michael (et al.) (1994) *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Sciences*. London: Sage.
- Gjelstrup, Gunnar (1991): *Offentlige elbesparelser – teknik, organisation og politik*. København: AKF Forlaget.
- Gjelstrup, Gunnar (red.) (2001): *Har det offentlige ændret retning?* København: Det Danske Forvaltningsakademi.

- Gjelstrup, Gunnar (2004): Pragmatisk evaluering. I *Sociologi i dag*, årgang 34, 4/2004). Oslo: Novus Forlag.
- Gjelstrup, Gunnar og Mogens Hüttel (2005): Samspillene mellem det faglige, forvaltningsmæssige og politiske. I Frøland m.fl. (red.): *Læge og leder*. København: Munksgaard.
- Gjelstrup, Gunnar og Uffe Palludan (1996): *Findes staten om 10 år?* København: Det Danske Forvaltningsakademi.
- Greve, Carsten (2001): *Offentlig ledelse og styring i bevægelse*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Johnsen, Erik (2000): *Strategisk ABCD*. København: Handelshøjskolens forlag.
- Johnsen, Erik (2002): *Managing the Managerial Process. A Participative Approach*. København: DJØF Publishing.
- Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. (eds.) (1997): *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kjellerup, Søren og Lasse Nielsen (2003): *Amternes sidste time*. Roskilde: RUC-speciale.
- Kommunernes Landsforening (1999): *Kommunerne for fremtiden*. København: KL.
- Kommunernes Landsforening m.fl. (2004): *Fælleserklæring om dialogfora og midlertidige tværgående samarbejdsudvalg i forbindelse med strukturreformen*. 15. november 2004.
- Lewin, Leif (1988): *Det gemensamma bästa. Om egenintresset och allmänintresset i västerländsk politik*. Borås: Carlssons.
- Lovforslag om strukturreformen (2004 og 2005). København: Indenrigsministeriet.
- Lundquist, Lennart (1987): *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1993): *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1998): *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2001): *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundtorp, Svend (2000): *Kommunernes bæredygtighed: stordrift, demokrati og kommunalt samarbejde*. København: Kommunernes Landsforening.
- March, James G & Olsen, Johan P. (red.) (1976): *Ambiguity and Choice in Organisations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G & Olsen, Johan P. (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Morgan, Gareth (1993): *Imaginization. The Art of Creative Management*. London: Sage.
- Mouritzen, Poul Erik (1999): *De små kommuner. De er ikk' så ringe endda*. København: AKF Forlaget.
- Navrbjerg, Steen E. og Jørgen Steen Madsen (2004): *Mellem medindflydelse og medbestemmelse – en tværgående analyse af samarbejdet i kommunerne i Danmark*. København: Kommunernes Landsforening. Hovedrapport og to delrapporter: *Medindflydelsen i ord (otte case-studier)* og *Medindflydelsen i tal*.
- Newton, Kenneth (1982): *Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly?* *Political Studies*, vol. 30, no. 2, pp. 190-206.
- Nielsen, Lasse og Søren Kjellerup (2003): *Amternes sidste time? – en empirisk analyse af amternes styring af sygehusvæsenet og amtspolitikerroller set ud fra bæredygtighed*. Roskilde: RUC-speciale.

- Nowotny, Helga, Peter Scott & Michael Gibbons (et al.) (2001) Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty Cambridge: Polity Press.
- Morgan, Gareth (1993): Imaginization. The Art of Creative Management. London: Sage.
- Rhodes, R.A.W. (1997): Understanding Governance. Buckingham: Open University Press.
- Schön, Donald A. (1983): The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action. New York: Basic Books.
- Sehested, Karina m.fl. (1992): Effekter af strukturændringer i kommunerne. København: AKF-forlaget.
- Sehested, Karina (1995): Brugerdemokrati i kommunerne. København: Projekt offentlig sektor – vilkår og fremtid.
- Siegmundfeldt, Pernille (2002): Forandringer ad frivillighedens vej. www.hk-kommunal.dk – kommunale nyheder 20/6 2002.
- Sztompka, Piotr (1993): The Sociology of Social Change. Oxford: Blackwell.
- Stephens, G. Ross & Wikstrom, Nelson (2000): Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future. New York: Oxford University Press.
- Strukturkommissionens betækning (2004). København: Indenrigsministeriet.
- Sørensen, Eva (2002): Politikerne og netværksdemokratiet. Fra suveræn politiker til netværksguvernør. København: DJØFs forlag.
- Udmøntningsplan for strukturreformen (2004). København: Indenrigsministeriet.
- Vedung, Evert (1998): Utvärdering i politik och förvaltning. Lund: Studentlitteratur.

www.komsammen.dk

1. Hos os er der højt til loftet. Vision. September 2004.
2. Referater fra møder i den politiske styregruppe, fælles kommunalbestyrelsesmøder, konferencer for politikere.
3. Referater fra møder i den administrative styregruppe og konference for ledere.
4. TR-konference den 15. november 2004: referater og opsamling af udsagn vedr. forventninger til sammenlægningsprocessen, visionen og ledelsesforventninger.
5. Tværkommunalt Hovedudvalg. Mødeindkaldelser, referater og bilag.
6. Referater fra møder i lokalsamfund.
7. Brev fra politikere til lokalsamfundene (23. februar 2005).

RESEARCH PAPERS from the Department of Social Science

To obtain a copy:

The papers can be downloaded free from the following address:

<http://www.ssc.ruc.dk/>

Paper-ready copies can also be obtained at a price of 40 DKK

Request and order for paper-ready copies can be made to the following address:

Secretary Janni Villadsen

Department of Social Sciences

Roskilde University

P.O box 260

4000 Roskilde

Phone +45 4674 2597

Fax + 45 4674 3080

Research Paper nr. 1/03

Lars Bohn & John Andersen
Det er de andre, der kører.
Beboernes holdninger til trafik og
levestandard i Kgs. Enghave

Research Paper nr. 2/03

Jesper Jespersen
Ny-keynesiansk og post-
keynesiansk teori - hvorfor to
adskilte verdener?

Research Paper nr. 3/03

John Andersen & Anne-Marie Tyroll
Beck
Lokalsamfundsempowerment - et
Københavnsk casestudie

Research Paper nr. 4/03

David Etherington
Welfare reforms local
government and the politics of social
inclusion: Lessons from Denmark's
labour market and area regeneration
programmes

Research Paper nr. 5/03

Assistant Professor Shahamak
Rezaei, Ph. D. & Consultant Lars
Høeberg Nielsen, M.Sc.
Study on national employment
strategies towards migrants and
ethnic minorities (NatEmp-project)
Country Study Denmark

Research Paper nr. 6/03

Lise Lotte Hansen
Kvinder som en ressource for
fagbevægelsen - UNISON's
ligestillingsstrategi og det britiske
arbejdsmarked

Research Paper nr. 7/03

Bent Greve

The open method of co-ordination
- focussing on EU employment
strategy

Research Paper nr. 8/03

John Andersen & Gestur Hovgaard
Welfare and Urban planning in
transition – A Copenhagen Case
Study

Research Paper nr. 9/03

John Andersen, Jørgen Elm Larsen,
Ida Schultz
Steder, fællesskaber og identiteter i
Kongens Enghave

Research Paper nr. 10/03

Bent Greve & Maj Rydbjerg
Cross-Border Commuting in the
EU: Obstacles and Barriers.
County Report: The Sønderjylland-
Schleswig Region

Research Paper nr. 11/03

Bent Greve & Maj Rydbjerg
Cross-Border Commuting in the
EU: Obstacles and Barriers
Country Report: The Øresund
Region

Research Paper nr. 1/04

Gerd Battstrup
Senmoderne offentlig ret

Research Paper nr. 2/04

Catharina Juul Kristensen
Når gode ideer udfordres – om
aktivering i sidegaden

Research Paper nr. 3/04

John Andersen
Social exclusion and inclusion in
the Globalised City

Research Paper nr. 4/04

Jesper Jespersen
Macroeconomic Stability:
Sustainable Development and Full
Employment

Research Paper nr. 5/04

Dr. Tomás J. López-Guzmán
Environmental taxes in Spain

Research Paper nr. 6/04

Gunnar Gjelstrup

Pragmatisk evaluering af
kommunesammenlægningsprocesse
r

Research Paper nr. 7/04

Bjørn Borre & Gunnar Gjelstrup
Nærdemokrati i metropolen
København

Research Paper nr. 8/04

Lars Bohn
Fremmedgørelse

Research Paper nr. 9/04

Poul Sveistrup
Levnedsløb og kommentarer til
hans syerskeundersøgelse

Research Paper nr 10/04

Povl A. Hansen and Göran Serin
Materials, innovation and
competitiveness in low-technology
industries

Research Paper nr 11/04

Jesper Jespersen
Keynes-inspireret
makroøkonomisk teori

Research Paper nr 12/04

Jens Arnholtz Hansen
Individuel aktivering i feltet for det
arbejdsmarkedsservicerende
arbejde
- en historisk konkret analyse af
tovtrækkerierne om og
forandringerne i de
arbejdsmarkedspolitiske
foranstaltninger.

Research Paper nr 13/04

Kirsten Bregm
Principal-agent teori – med særligt
henblik på lønsystemer.

Research Paper nr 14/04

Kirsten Bregm
Resultatløn i kommuner og amter –
udbredelse og udvikling

Research Paper nr 1/05

Steen Scheuer

Collective Action under
Globalization

– An Institutional Perspective